

Beleidsnotitie

Rechtmatigheidsverantwoording

Hecht 2023



Colofon

Opdrachtgever	Hecht
Afdeling	Control en audit
Auteur	Tessa Korver

Opgesteld door VIC medewerker	Besproken in het DO	Vastgesteld door het AB
20-02-2023	28-02-2023	Nog vast te stellen

Inhoud

Inleiding.....	3
Leeswijzer.....	3
1. Het begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheidscriteria	3
1.1 Het begrip rechtmatigheid.....	3
1.2 De rechtmatigheidscriteria	4
1.2.1 Het begrotingscriterium	4
1.2.2 Het voorwaarden criterium.....	4
1.2.3 Het misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium	4
2. Wat verandert er voor de organisatie	5
3. Ambitieniveau Algemeen Bestuur omtrent rechtmatigheid.....	5
4. Verantwoordings en rapporteringstolerantie.....	6
4.1 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording (goedkeuringstolerantie)	6
4.2 Rapporteringstolerantie	6
5 Taken en verantwoordelijkheden	7
5.1 Algemeen Bestuur	7
5.2 Dagelijks Bestuur	7
5.3 Audit commissie	7
5.4 Directie	7
5.5 Concerncontroller	7
5.6 VIC-medewerker	8
5.7 Proceseigenaren	8
5.8 Accountant	8
Bijlage 1 Tekst rechtmatigheidsverantwoording commissie BBV	9
Bijlage 2 Afkortingen	10

Inleiding

Voor u ligt de beleidsnotitie rechtmatigheidsverantwoording. Deze notitie beschrijft de kaders hoe we als Hecht gaan komen tot een rechtmatigheidsverantwoording vanaf het boekjaar 2023.

De beleidsnotitie rechtmatigheidsverantwoording is geactualiseerd. Dit komt o.a. doordat het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' is aangenomen door de Tweede Kamer. Door wijziging van deze wet stelt vanaf het boekjaar 2023 niet de accountant de rechtmatigheidsverantwoording op maar het Dagelijks Bestuur (hierna te noemen DB).

Een rechtmatigheidsverantwoording geeft inzicht in hoeverre Hecht rechtmatig gehandeld heeft. De commissie BBV heeft hiervoor een standaardtekst opgesteld¹. De standaardtekst moet gehanteerd worden bij het afleggen van verantwoording door het Algemeen Bestuur (hierna te noemen AB) in de jaarrekening. Uiteraard is het publiceren van de verantwoordingstekst alleen niet voldoende. Er is in de organisatie een duidelijke grondslag voor deze verantwoording nodig. Deze grondslag wordt de onderbouwing van de verantwoording genoemd. Doel is met een bepaalde mate van zekerheid vast te stellen dat de financiële handelingen hebben plaatsgevonden binnen de kaders van wet- en regelgeving.

Ondanks dat het DB een rechtmatigheidsverantwoording afgeeft aan het AB, blijft er een rol voor de accountant. De rechtmatigheidsverantwoording is namelijk onderdeel van de jaarrekening. Aangezien de accountant van het AB de opdracht krijgt om de jaarrekening te controleren, betreft de accountant ook de rechtmatigheidsverantwoording in de oordeelsvorming. De accountant verklaart in de nieuwe situatie dat de jaarrekening getrouw is, dat wil zeggen een volledig en juist beeld geeft. Hiermee wordt dus ook verklaard dat de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt stil gestaan bij het begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheidscriteria, in hoofdstuk 2 gaan we in op wat er voor 2023 voor Hecht verandert. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het ambitieniveau met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording. Verder wordt in hoofdstuk 4 de verantwoordingsgrens en de rapporteringstolerantie besproken. En tenslotte wordt in hoofdstuk 5 de verschillende taken en verantwoordelijkheden besproken.

1. Het begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheidscriteria

1.1 Het begrip rechtmatigheid

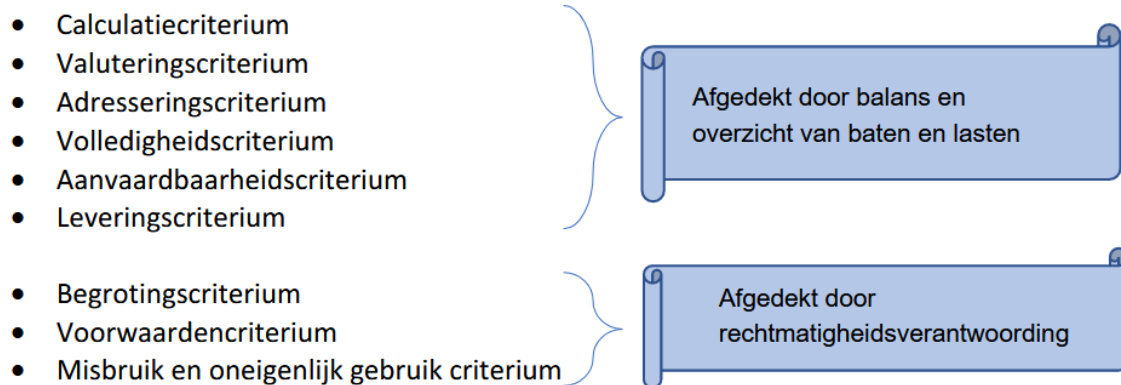
Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is dan het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is een minder omvattend begrip. Bij rechtmatigheid in het 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 Hecht. Niet financiële handelingen kunnen namelijk wel leiden tot financiële risico's waarvoor bijvoorbeeld een voorziening zou moeten gevormd worden.

¹ Zie bijlage 1.

1.2 De rechtmatigheidscriteria

Het begrip financiële rechtmatigheid is concreet gemaakt en uitgewerkt in de Kadernota Rechtmatigheid 2023 van de Commissie BBV met behulp van onderstaande negen criteria.



De eerste zes criteria gaan over de getrouwheid en blijven van toepassing bij het vaststellen van de jaarrekening. De getrouwheidsaspecten zoals die zijn opgenomen in de accountantscontrole dekken ook deze rechtmatigheidscriteria met uitzondering van het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het M&O criterium. Als gevolg van de wetwijziging wordt van het dagelijks bestuur verwacht dat zij op deze laatste drie aspecten een verantwoording aan het algemeen bestuur qua rechtmatigheid afleggen. Hieronder worden deze drie criteria nader toegelicht.

1.2.1 Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door het AB geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen.

1.2.2 Het voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft 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.

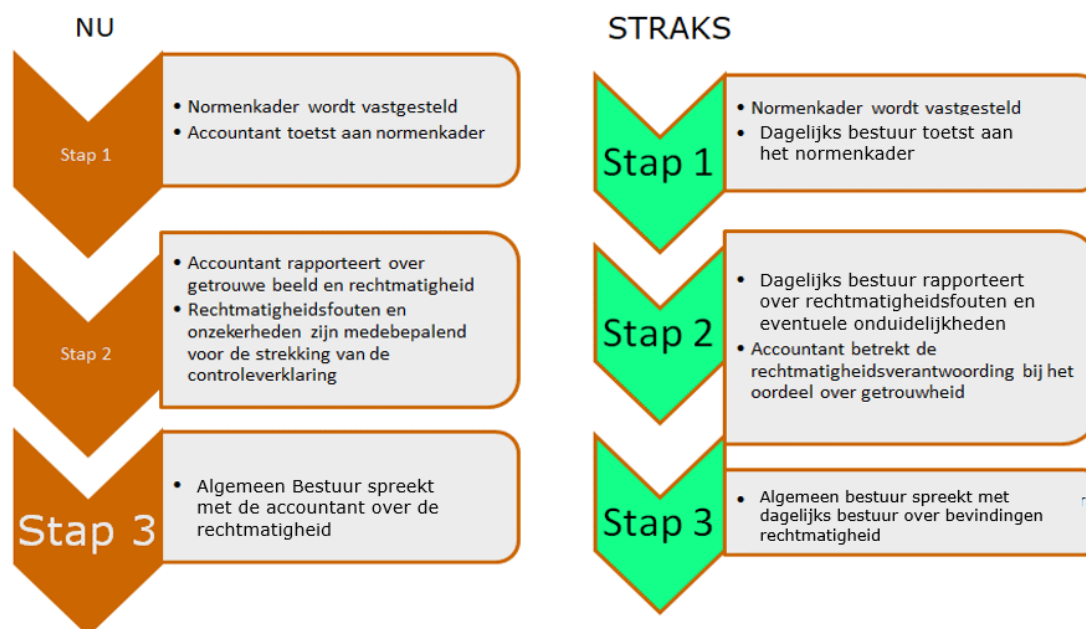
1.2.3 Het misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium is het criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en eigendommen van de gemeenschappelijke regeling bij financiële beheershandelingen.

2. Wat verandert er voor de organisatie

Het verslagjaar 2023 wordt het eerste jaar dat de rechtmatigheidsverantwoording wordt afgegeven door het DB. De rechtmatigheidsverantwoording valt, als onderdeel van de jaarrekening, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. Het oordeel van de accountant wordt opgenomen in de controleverklaringen en toegelicht in het verslag van bevindingen. De beoordeling van de accountant geeft dan aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld staat.

In onderstaand schema zijn de veranderingen op een rijtje gezet.



3. Ambitieniveau Algemeen Bestuur omtrent rechtmatigheid

Hecht onderkent een drietal varianten ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording.

1. De minimale variant van de rechtmatigheidsverantwoording

In deze variant zorgt de organisatie/het DB (in afstemming met het AB en accountant) voor een interne beheersing specifiek gericht op de rechtmatigheidsverantwoording. Dat betekent dat de interne controles zodanig gepland worden, dat de organisatie/het DB tot een gedegen onderbouwd oordeel kan komen over de rechtmatigheid. De aanpak wordt vastgelegd in het interne controleplan en vanwege de relatie met de getrouwheid afgestemd met de accountant.

2. De ambitieuze variant

In deze variant gaat de organisatie een stapje verder en gebruikt de rechtmatigheidsverantwoording als impuls om de bedrijfsvoering te verbeteren. D.m.v. een plan van aanpak wordt uitgewerkt wat de ambitie van de organisatie is ten aanzien van de administratieve organisatie en interne beheersing, IT-beheer en verbijzonderde interne controle. Daarbij wordt de gehele organisatie betrokken, bijvoorbeeld m.b.v. het 3-lijnenmodel (voorheen Three Lines of Defence-model), zodat ook de verantwoordelijke managers in de lijn meer dan nu het geval is medeverantwoordelijk worden voor het rechtmatigheidsbeheer. Om dit in de organisatie goed neer te zetten is meer tijd nodig.

3. Het in control statement

Deze variant gaat nog een stap verder. In dit geval verklaart de organisatie/het DB niet alleen getrouw/rechtmatig te hebben gewerkt, maar ook dat het systeem van interne beheersing en risicomanagement toereikend is om de risico's te beheersen. Ofwel dat de organisatie 'in control' is. Hiervoor moet een specifiek normenkader worden afgesproken, dat verder gaat dan alleen interne procedures (compliance) maar ook gaat over de beheersmaatregelen t.a.v. operationele en strategische doelen.

Ambities voor 2023

De ambities van de organisatie ten aanzien van rechtmatigheidsverantwoording moeten door het Algemeen Bestuur worden bepaald. Voor 2023 kost de eerste variant voor 2023 al de nodige inspanning. Het streven is om over 2 jaar door te groeien naar de tweede variant, omdat dit een goede impuls zal zijn voor de bedrijfsvoering. Tot slot is de derde variant een na te streven ambitie die in het kader van een mogelijk gewenste doorontwikkeling invulling kan krijgen.

De werkzaamheden die de VIC-medewerker in 2023 gaat uitvoeren, staan beschreven in het Intern Controleplan Hecht 2023. De uitgangspunten die we hierbij hanteren zijn:

1. Er wordt zichtbaar invulling gegeven aan interne controles door de lijnorganisatie;
2. Er wordt gewerkt aan een transparante interne controlesystematiek;
3. De interne controles zijn risicogericht.

4. Verantwoordings en rapporteringstolerantie

In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording wordt onderscheid gemaakt tussen de verantwoordingsgrens en de rapporteringstolerantie. Hieronder worden deze twee begrippen toegelicht.

4.1 Verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording (goedkeuringstolerantie)

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt door het AB bepaald. Het totaal van de afwijkingen bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wetten regelgeving) en/of posten waarvan bij het dagelijks bestuur onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld worden.

Blijven de fouten en onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens, dan worden geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Wel blijft het relevant om afwijkingen te vermelden in de toelichting in de jaarrekening.

Vooruitlopend op de wetwijziging is in het AB van 13 april 2022 de Nota kaders rechtmatigheid besproken en vastgesteld. Hiermee is voor de eerste twee jaar de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vastgesteld op 3%. Na twee jaar wordt de verantwoordingsgrens geëvalueerd.

4.2 Rapporteringstolerantie

Naast de verantwoordingsgrens is er ook een rapporteringstolerantie. Het AB geeft hierbij welke afwijkingen relevant zijn om te benoemen in de paragraaf Bedrijfsvoering. Het AB is voor het verslagjaar 2021 met de accountant overeengekomen dat er specifieke aandacht is voor kwalitatieve, SiSa- en/of WNT-redenen.² Voor het verslagjaar 2023 blijft hier specifieke aandacht voor.

² Dit staat in de Controleverklaring van de verantwoordelijk accountant 2021.

5 Taken en verantwoordelijkheden

Om tot een rechtmatigheidsverantwoording te komen, hebben verschillende functies een rol. In dit hoofdstuk worden de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende functies beschreven.

5.1 Algemeen Bestuur

In het AB zijn alle deelnemende gemeenten van de Gemeentelijke Regeling vertegenwoordigd.

- Het AB stelt de verantwoordingsgrens vast (zie paragraaf 4.1).
- Het AB geeft aan het DB aan wat over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoering paragraaf moet worden opgenomen.

5.2 Dagelijks Bestuur

Het dagelijks bestuur (DB) bestaat uit een vertegenwoordiging van de deelnemende gemeenten.

- Het DB is verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van de begroting.
- Het DB legt hiermee zelfstandig verantwoording af over de naleving van geldende wet- en regelgeving bij de totstandkoming van baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening.
- Het DB is verantwoordelijk voor het opnemen van de rechtmatigheids-verantwoording in de jaarrekening.
- Het DB is verantwoordelijk voor het opnemen van een toelichting in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag, over de financiële rechtmatigheid. Kern daarbij is beheersing, rapportage en maatregelen.

In hoofdstuk 2 van het Controleprotocol Hecht wordt ingegaan op hoe het DB deze taak goed kan uitvoeren.

5.3 Audit commissie

De taak van de auditcommissie is het adviseren van het AB over alle stukken die een financiële component hebben en die ter besluitvorming worden aangeboden aan het AB.

5.4 Directie

Hecht heeft een tweehoofdige directie. In het directiestatuut zijn de taken en verantwoordelijkheden van de directie nader uitgewerkt. De directie stuurt de financiële stukken die door het AB besproken moeten worden door aan de auditcommissie.

5.5 Concerncontroller

De concerncontroller:

- Geeft (on)gevraagd advies aan het bestuur en de directie over de kwaliteit en de doelmatigheid van de bedrijfsprocessen.
- Adviseert het bestuur en directie over de naleving van kaders en richtlijnen.
- Is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de begroting, jaarrekening en periodieke managementrapportages.
- Is verantwoordelijk voor toezicht op de administratieve organisatie en de werking van de interne controle.
- Ziet erop toe dat risico's en beheersmaatregelen periodiek worden geactualiseerd.

De concern controller is de manager van de VIC-medewerker. De concern controller heeft periodiek overleg met de directie en is aanwezig bij de overleggen van het DB, de auditcommissie en het AB.

5.6 VIC-medewerker

De VIC-medewerker:

- Stelt de beleidsnotitie rechtmatigheidsverantwoording op.
- Stelt een lijst met proceseigenaren op en werkt deze tweemaal per jaar bij.
- Stelt het intern controleplan op.
- Stelt het controleprotocol op.
- Actualiseert het normenkader.
- Stelt het normen –en toetsingskader per proces op.
- Kijkt kritisch naar de processen (zijn er procesbeschrijvingen en worden ze ook daadwerkelijk gebruikt?), de risicoanalyses en de interne beheersingsmaatregelen.
- Werkt de controleprogramma's in overleg met de eerste lijn uit.
- Laat toetsen/toetst of controles in de lijn juist hebben plaatsgevonden (steekproeven).
- Laat een audit trail vastleggen/ legt audit trail vast.
- Deelt bevindingen en adviezen met de concerncontroller.

De VIC-medewerker rapporteert de voortgang en bevindingen minimaal tweemaal per jaar aan de concern controller en aan de directie. Indien nodig rapporteert de VIC-medewerker rechtstreeks aan de directie en de auditcommissie.

5.7 Proceseigenaren

Per (significant) proces wordt een proceseigenaar toegewezen. De proceseigenaren komen in een lijst te staan die tweemaal per jaar door de VIC medewerker wordt geactualiseerd.

Gelet op het ambitieniveau is de proceseigenaar verantwoordelijk voor:

- Het actualiseren van de procesbeschrijving;
- Het vullen van het Risk Control Framework;
- Interne controles op het proces;
- Fraude preventie;
- Kennis nemen van de opgestelde controlememo's en hier reactie opgeven.

Belangrijk aandachtspunt is dat de proceseigenaar eigenaarschap toont.

5.8 Accountant

De accountant kijkt naar de wijze van totstandkoming en of het een getrouwe verantwoording betreft.

Bijlage 1 Tekst rechtmatigheidsverantwoording commissie BBV

Bijlage 1 Modelverantwoording (verplicht)

:

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders [17]

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 gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen 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 betreffen [18]:

-
-

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.

[17] 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 waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Daar waar gemeente staat, dient ook provincie, waterschappen of gemeenschappelijke regeling gelezen te worden.

[18] 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 Afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
BADO	Besluit Accountantscontrole Decentrale overheden
BBV	Besluit begroting en verantwoording
CCS	Control en Concernstaf
DB	Dagelijks Bestuur
DO	Directie Overleg
FME(K)	Forensische Medische Expertise (Kwetsbaren en kinderen)
GBO	Gezondheidsbevordering en Onderzoek
GHOR HM	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio Hollands Midden
GTG	Gezondheidsbescherming, Toezicht & GHOR
GW	Gemeente Wet
IC	Interne Controle
IKO	Inspectie Kinderopvang
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
RAV HM	Regionale Ambulance Voorziening Hollands Midden
RDOG HM	Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden
RVE	Resultaat verantwoordelijke eenheid
VIC	Verbijzonderde Interne Controle