



Startnotitie Rechtmatigheid

Mei 2023

Inhoud

1. INLEIDING	3
--------------------	---

1.1	AANLEIDING	3
1.2	DOELSTELLING	3
2	RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING.....	3
2.1	WAT VERANDERT ER MET INGANG VAN 2023	3
2.1.1	Wijziging ten aanzien van het Normenkader.....	4
2.2	ROLVERDELING EN VERANTWOORDELIJKHEID	5
2.3	STAND VAN ZAKEN	5
3	AMBITIONNIVEAU VAN DE RMV	5
3.1	VERANTWOORDING GERICHT OP FINANCIËLE RECHTMATIGHEID (1)	6
3.2	VERANTWOORDING GERICHT OP FINANCIËLE RECHTMATIGHEID + ANDERE RELEVANTE PROCESSEN/THEMA'S (2) ..	6
3.3	IN CONTROL STATEMENT (3)	6
3.4	TE NEMEN BESLUIT:.....	6
4	VERANTWOORDINGSTOLERANTIE EN RAPPORTERINGSTOLERANTIE	6
4.1	VERANTWOORDINGSTOLERANTIE	6
4.2	RAPPORTERINGSTOLERANTIE.....	7
4.3	TE NEMEN BESLUITEN	7
5	INHOUD TOELICHTING RMV	8
5.1	TE NEMEN BESLUIT.....	8
6	HERHALING VAN TE NEMEN BESLUITEN	8
7	TIJDSPAD.....	8
8	BIJLAGE 1: DEFINITIES RECHTMATIGHEIDSCRITERIA.....	10
9	BIJLAGE 2: MODEL VAN DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING – COMMISSIE BBV	12

1. Inleiding

Voor u ligt de Startnotitie Rechtmatigheid. Deze notitie is op 16 mei 2023 besproken met de Audit Commissie. Dit overleg heeft geleid tot adviezen met betrekking tot de door de Raad te nemen beslispunten. De adviezen zijn vermeld bij het beslispunten waarop de adviezen betrekking hebben.

1.1 Aanleiding

Vanaf het jaar 2023 is het vereist dat het College een rechtmatigheidsverantwoording (RMV) opneemt in de jaarrekening. In deze verantwoording wordt aangegeven in hoeverre de verantwoorde baten en lasten en de wijzigingen in activa en passiva rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming moeten zijn met de toepasselijke Europese en nationale wet- en regelgeving en de door de Raad vastgestelde kaders in begrotingen en verordeningen.

Om het College in staat te stellen een RMV te geven bij de jaarrekening, moeten er nog een aantal keuzes worden gemaakt door de Raad. Het is immers aan de Raad om de kaders te stellen. De keuzes die voorliggen zijn het ambitieniveau van de RMV, het vaststellen van de verantwoordings- en rapporteringsgrens en welke informatie ten minste moet worden verstrekt in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag in het kader van de financiële rechtmatigheid.

1.2 Doelstelling

Met de invoering van de RMV en de toelichting in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt beoogd het gesprek tussen Raad en College over financiële rechtmatigheid te stimuleren en afspraken te maken over eventuele verbetermaatregelen. Dit moet bijdragen aan het permanent leren en verbeteren binnen de gemeentelijke organisatie.

Deze Startnotitie Rechtmatigheidsverantwoording behandelt de belangrijkste veranderingen die de invoering van de RMV door het College met zich meebrengt en legt de door de Raad te maken keuzes voor.

2 Rechtmatigheidsverantwoording

2.1 Wat verandert er met ingang van 2023

Vanaf 2023 is de Wet Versterking decentrale rekenkamers van kracht. In deze wet is de verplichting tot het opnemen van een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. Deze verantwoording moet in de jaarrekening worden opgenomen om verantwoording af te leggen over de naleving van financiële regels. De accountant zal vanaf 2023 niet langer een oordeel geven over de financiële rechtmatigheid, maar alleen over de getrouwheid van de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording wordt onderdeel van de jaarrekening en de betrouwbaarheid hiervan wordt gewaarborgd door het oordeel van de accountant over de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheidsverantwoording.

Voor het afleggen van de verantwoording heeft de commissie Besluit Begroting en Verantwoording een standaardtekst opgesteld. In deze tekst wordt gesproken over afwijkingen waarover het College aan de Raad verantwoording moet afleggen. Onder het begrip afwijkingen worden verstaan fouten en onduidelijkheden. Van een fout is sprake als bij een post wet- en regelgeving niet worden nageleefd. Onduidelijkheid is een post waarover bij het college geen duidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid, omdat deskundigen en adviseurs (bijvoorbeeld juristen) van mening verschillen over de rechtmatigheid van een financiële beheershandeling die ten grondslag ligt aan baten en lasten en balansmutaties¹. Onduidelijkheid is 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

¹ Voorbeeld van een onduidelijkheid: als bij 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.

feiten en juridische normen die twijfels omtrent de rechtmatigheid oproepen maar heeft geen betrekking op het ontbreken van controle-informatie.

De huidige kadernota Rechtmatigheid 2023 (d.d. augustus 2021) geeft een invulling van het begrip rechtmatigheid. In de toepassing ervan zal de focus voor het college, net als voorheen, liggen op het voorwaarden, M&O- en begrotingscriterium. Zie bijlage 1.

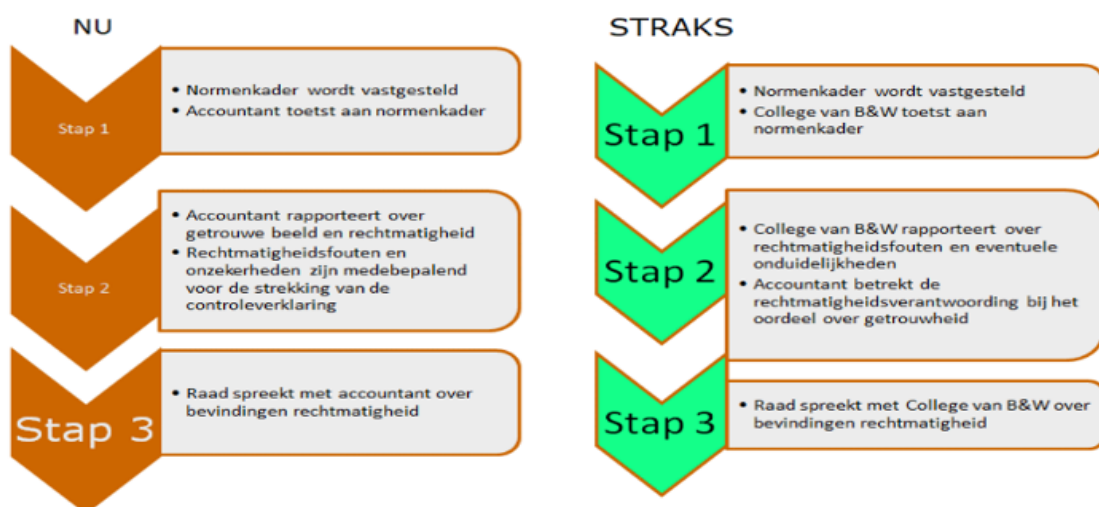
Het College legt dus verantwoording af, maar de Raad dient de grenzen aan te geven over welke afwijkingen zij geïnformeerd wenst te worden. Zie voor de bedoelde grenzen hoofdstuk 4 van deze notitie.

Naast de verplichte RMV kan het College in de bedrijfsvoeringsparagraaf aan de Raad meegeven wat de stand van de kwaliteit van de interne beheersing is en aangeven wat de leer- en verbeterpunten zijn. Deze paragraaf maakt geen onderdeel uit van de jaarrekening, maar van het jaarverslag. De accountant toetst hier anders dan bij de jaarrekening; het betreft slechts een marginale toetsing. Ofwel: stemt de informatie in het jaarverslag overeen met de informatie die staat vermeld in de jaarrekening. De informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf dient als basis voor het gesprek dat College en Raad over het verantwoorden van de rechtmatigheid kunnen voeren.

2.1.1 Wijziging ten aanzien van het Normenkader

Vanaf 2023 stelt het College van de gemeente niet langer het normenkader vast voor de rechtmatigheidsverantwoording. Dit wordt voortaan door het College opgesteld en door de Raad vastgesteld. Het normenkader omvat de relevante regelgeving voor de verantwoording, zowel van andere overheden als van de gemeente zelf. Bij wettelijke bepalingen zijn alleen de financiële beheershandelingen van belang, zoals Europese aanbestedingsrichtlijnen. Verordeningen waarin bepalingen over financiële beheershandelingen staan, zijn onderdeel van het normenkader. Besluiten van de Raad met een kaderstellend karakter en financiële bepalingen maken ook deel uit van het normenkader.

De Raad kan niet besluiten om eigen verordeningen buiten beschouwing te laten bij de rechtmatigheidsverantwoording. De Raad kan wel besluiten om aan bepaalde onderdelen van verordeningen geen financiële consequenties te verbinden. Als bijvoorbeeld bepaalde subsidievoorwaarden niet worden opgenomen in het normenkader, leidt een fout in deze voorwaarden niet direct tot een rechtmatigheidsfout. In dat geval is er alleen sprake van het niet naleven van een regel van interne orde, tenzij deze onderdelen voortvloeien uit hogere regelgeving. De Raad kan deze keuzes vastleggen in de financiële verordeningen op basis van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet.



Schema: situatie voor en na 2022

2.2 Rolverdeling en verantwoordelijkheid

De accountant controleert of de jaarrekening getrouw is, dat wil zeggen volledig en juist is. In het vervolg zal in de controleverklaring geen apart oordeel meer worden gegeven over de rechtmatigheid, omdat het College nu de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening opneemt. Doordat de accountant beoordeelt of de jaarrekening getrouw is, beoordeelt deze daarmee ook of de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is.

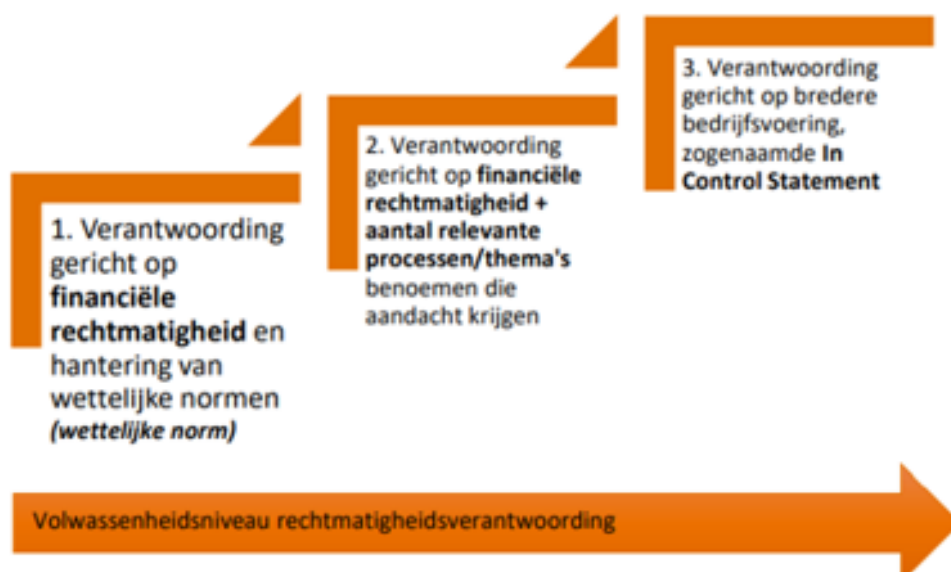
Het College is verantwoordelijk voor het besturen en uitvoeren van het beleid van de gemeente, terwijl de Gemeenteraad de kaders vaststelt en het College controleert. De jaarrekening is erg belangrijk voor de controlefunctie. Als de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording niet is gecontroleerd, kan de Gemeenteraad haar controlerende rol niet goed vervullen. De controle van de accountant is nodig om deze rol goed uit te voeren. Het is echter niet de bedoeling dat de accountant het werk van de gemeente opnieuw doet. De accountant kan deels gebruikmaken van de informatie die de gemeente aanlevert. Hoeveel de accountant kan vertrouwen op het werk van de gemeente hangt sterk af van de kwaliteit van de interne controle en de onderbouwing van de bevindingen. De accountant heeft in een managementletter na de interim-controle in 2022 aangegeven dat er een goede basis ligt, maar dat er een bredere opzet en uitvoering nodig is voor de rechtmatigheidsverantwoording. Omdat dit nog moet groeien, zal de accountant zeker de eerste jaren min of meer dezelfde werkzaamheden moeten verrichten als voorheen, om later meer te kunnen steunen op het werk van de gemeente.

2.3 Stand van zaken

In de afgelopen jaren zijn er grote stappen gezet bij de ontwikkeling van de (verbijzonderde) interne controles. Deze worden op een gestructureerde manier uitgevoerd en goed vastgelegd in rapporten per uitgevoerde controle. Maar dit betekent niet dat er geen verdere stappen gezet moeten worden. Om de verbijzonderde interne controle te kunnen gebruiken voor de rechtmatigheidstoets, moeten het aantal te controleren processen worden uitgebreid. Daarnaast wordt beoordeeld welke beheersmaatregelen en controlewerkzaamheden kunnen worden toegevoegd aan de bestaande verbijzonderde controles om een vollediger beeld te krijgen van de interne beheersing.

3 Ambitieniveau van de RMV

De invoering van de RMV brengt met zich mee dat de Raad zich dient uit te spreken over het ambitieniveau ten aanzien van de verantwoording, dit omdat er diverse niveaus mogelijk zijn. Zie voor deze niveaus het navolgende schema:



3.1 Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid (1)

In dit geval wordt een rechtmatigheidsverantwoording opgesteld door het College die ingaat op het naleven van wet- en regelgeving, die betrekking heeft op financiële beheershandelingen. Dit is gelijk aan de reikwijdte in de huidige situatie, waar thans de accountant een oordeel over geeft. Dit past bij de toekomstige wettelijke norm.

3.2 Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid + andere relevante processen/thema's (2)

De Raad kan ook vragen andere elementen toe te voegen aan de rechtmatigheidsverantwoording. In het gesprek tussen Raad en College zal vooraf stil gestaan moeten worden, waarover het College zich wil verantwoorden richting de Raad. De Raad kan ook zelf het initiatief nemen en vragen om verantwoording over specifieke rechtmatigheidsonderwerpen, die van belang zijn binnen de gemeente. Denk hierbij aan de naleving Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), fiscale regelgeving of Sociaal Domein (zoals de levering van zorg). Op deze wijze kan een groeimodel worden uitgezet.

3.3 In Control Statement (3)

Bij een geoptimaliseerde bedrijfsvoering en interne beheersing kan besloten worden om over het gehele functioneren van de organisatie een "In Control Statement" af te geven. Dit gaat aanzienlijk verder dan de rechtmatigheidsverantwoording en zegt ook iets over het functioneren van de interne bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van (risicomanagement)processen en ICT-systemen.

Het College stelt aan de Raad voor om de RMV op te stellen waarmee wordt voldaan aan de financiële rechtmatigheid en de wettelijke plicht.

De Audit Commissie heeft aangegeven dat de verantwoording door het College gericht dient te worden op de financiële rechtmatigheid en hantering van wettelijke normen. Een tweede advies ten aanzien van dit punt is dit niveau van verantwoording niet te beperken tot 2023, maar voor onbepaalde tijd.

3.4 Te nemen besluit:

1. De RMV te richten op de financiële rechtmatigheid en hantering van wettelijke normen.

4 Verantwoordingstolerantie en rapporteringstolerantie

Het College dient verantwoording af te leggen over afwijkingen die tot mogelijk financiële onrechtmatigheid leiden. Het kan te ver voeren om iedere euro die tot een rechtmatigheidsafwijking leidt te verantwoorden. Dit kost immers geld en inzet van mensen. Bovendien wil de Raad sturen op groten lijnen en niet inzoomen op iedere kleine afwijking. Voor de Raad zijn alleen afwijkingen boven een bepaalde grens interessant genoeg om informatie over te ontvangen.

Daarom geeft de Raad het College de grenzen mee:

- de verantwoordingstolerantie of -grens: het bedrag waarboven het College afwijkingen opneemt in de RMV; en
- de rapporteringstolerantie of -grens: het bedrag waarboven het College rapporteert over afwijkingen naar de Raad toe.

4.1 Verantwoordingstolerantie

Ofwel: vanaf welk bedrag vindt de Raad dat er sprake is van niet financieel rechtmatig handelen?

De verantwoordingstolerantie of -grens wordt door de Gemeenteraad vastgesteld en ligt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. Ligt het bedrag van de afwijkingen onder de grens dan is er sprake van goedkeuring en kan het College aangeven rechtmatig te hebben gehandeld. Boven het vastgestelde percentage neemt het College iedere individuele afwijking op in de RMV.

De accountant past momenteel bij diens controle een goedkeuringsgrens toe voor fouten 1% en voor onzekerheden 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves, zoals voorgeschreven in artikel 2 lid 1 Bado. De commissie BBV heeft aangegeven dat voor de rechtmatigheidsverantwoording voor zowel fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk hetzelfde percentage geldt. Bovendien kunnen fouten en onduidelijkheden niet bij elkaar opgeteld te worden. Dit betekent dat hetzelfde verantwoordingspercentage zowel voor fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk wordt toegepast.

Het staat de Raad vrij een verantwoordingsgrens vast te stellen tussen de 0% en 3%. Een grens van 0% is niet realistisch. Dit zou immers betekenen dat iedere afwijking, hoe klein ook, tot het oordeel onrechtmatig handelen zou leiden. Een lager percentage dan 3% zou de Raad in overweging kunnen nemen. Het betreft immers de besteding van gemeenschapsgeld. De keerzijde van een lager percentage dan 3% is echter dat dit een groter beslag op de ambtelijke capaciteit legt en tot hogere uitvoeringskosten leidt.

Voorgesteld wordt op grond van het voorgaande om het percentage voor afwijkingen te stellen op 3%. Op basis van de begroting 2023 bedragen de totale lasten € 78,9 miljoen. De voorlopige verantwoordingsgrens komt daarmee op € 2.367.000 voor afwijkingen.

Overigens betekent het overschrijden van de grenzen niet direct dat de accountant geen goedkeurende controleverklaring zou kunnen afgeven. Voorwaarde is dat het College een getrouwe weergave van de opgetreden rechtmatigheidsafwijkingen met een toelichting over de oorzaken van de afwijkingen in de paragraaf Bedrijfsvoering opneemt. Dit laatste moet voor de Raad uiteraard geen belemmering zijn om met het College een kritisch gesprek te voeren over de rechtmatigheidsfouten.

4.2 Rapporteringstolerantie

Ofwel: vanaf welk bedrag aan financiële onrechtmatigheden wil de Raad geïnformeerd worden?

Naast de verantwoordingsgrens dient de Raad ook te bepalen wat de rapporteringstolerantie of -grens wordt. Dit houdt in dat gerapporteerd wordt over een afwijking indien deze boven de grens ligt. Invulling van de hoogte van het bedrag van de rapporteringsgrens is vrij.

Tot op heden is er geen rapporteringsgrens vastgesteld. In overleg met de gemeente heeft de accountant hier een praktische invulling aangegeven door significante verschillen altijd te melden aan de Raad. Indien er fouten en/of onzekerheden zijn voor de oordeelsvorming van de accountant, worden deze in het laatste hoofdstuk van accountantsrapport bij de conclusies vermeld (zie Accountantsrapport 2021, paragraaf 2.3., pag. 3).

Het is echter vanaf 2023 aan de Raad om het College aan te geven waarover gerapporteerd dient te worden. Dan is een open norm zoals door de accountant gehanteerd is niet werkbaar voor het College. De Raad kan kiezen voor een vast bedrag waarboven gerapporteerd moet worden, of voor een variabele grens, die gekoppeld is aan het bedrag van de totale lasten. Met een variabele rapportagegrens waarborgt de Raad dat wanneer de totale lasten (en daarmee de verantwoordingsgrens) toe- of afnemen, over financiële onrechtmatigheden in dezelfde verhouding gerapporteerd wordt. Wordt er gekozen voor een vaste rapportagegrens dan wordt de Raad bij een veranderende lastenomvang te gedetailleerd of op een te hoog abstractieniveau geïnformeerd. Bij een variabele rapportagegrens is de informatie steeds passend bij de lastenomvang en de verantwoordingsgrens.

In gemeenteland is het niet ongebruikelijk deze grens absoluut te maken door deze te stellen op 5% van de verantwoordingsgrens van 3%, ofwel € 118.000 (afgerond).

4.3 Te nemen besluiten

2. De verantwoordingsgrens voor de RMV voor afwijkingen op 3% van de lasten inclusief dotaties aan reserves vast te stellen;
3. De rapporteringsgrens vast te stellen op 5% van de verantwoordingsgrens.

5 Inhoud toelichting RMV

De RMV zelf is een wettelijk voorgeschreven standaard tekst waarin geen verdere toelichting opgenomen wordt. Het bevat enkel het oordeel van het College of er wel of niet rechtmatig is gehandeld en de geconstateerde afwijkingen boven de verantwoordingsgrens.

Het doel van het afleggen van de RMV door het College komt tot uiting in de toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering; hetgeen hierin opgenomen wordt door het College, vormt de basis voor het gesprek tussen Raad en College. De Commissie BBV heeft geadviseerd om de volgende onderwerpen in de paragraaf bedrijfsvoering te behandelen:

- a. Toelichting op alle individuele afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen;
- b. Toelichting op afwijkingen die onder de verantwoordingsgrens blijven, maar de rapportagegrens overschrijden (immers afwijkingen boven de verantwoordingsgrens staan al vermeld in de wettelijk voorgeschreven tekst);
- c. Toelichting op de beheersmaatregelen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
- d. Bewuste afwijkingen van wet- en regelgeving door bijzondere omstandigheden binnen de gemeente;
- e. Andere onderwerpen waar het College over wil informeren die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven;
- f. Afwijkingen en/of onderwerpen op het gebied van (on)rechtmatigheid waarvan de Auditcommissie of de accountant adviseert te rapporteren aan de Raad.

De commissie is van oordeel dat invulling is gegeven aan de financiële rechtmatigheid door het opnemen van een toelichting op:

- alle individuele afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen (a)
- afwijkingen die onder de verantwoordingsgrens blijven, maar de rapportagegrens overschrijden (b)

5.1 Te nemen besluit

4. Een toelichting over de financiële rechtmatigheid op te nemen in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag waarin wordt ingegaan op:
 - a. alle individuele afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen; en
 - b. afwijkingen die onder de verantwoordingsgrens blijven, maar de rapportagegrens overschrijden.

6 Herhaling van te nemen besluiten

Samengevat luidt het advies aan de Raad tot het nemen van de volgende besluiten:

1. De RMV te richten op de financiële rechtmatigheid en hantering van wettelijke normen.
2. De verantwoordingsgrens voor de RMV voor afwijkingen op 3% van de lasten inclusief dotaties aan reserves vast te stellen;
3. De rapporteringsgrens vast te stellen op 5% van de verantwoordingsgrens.
4. Een toelichting over de financiële rechtmatigheid op te nemen in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag waarin wordt ingegaan op:
 - a. alle individuele afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen; en
 - b. afwijkingen die onder de verantwoordingsgrens blijven, maar de rapportagegrens overschrijden.

7 Tijdsplan

13 april	aanlevering Bespreeknotitie Rechtmatigheid bij DMT
26 april	Aanlevering Bespreeknotitie Rechtmatigheid bij Audit Commissie
3 mei - 15 mei	'Denktijd' voor Audit Commissie
16 mei	Bespreking Bespreeknotitie Rechtmatigheid in Auditcommissie
17 mei	Verwerken advies Auditcommissie in Startnotitie Rechtmatigheid
25 mei	Aanlevering Startnotitie Rechtmatigheid bij DMT voor vergadering van 30 mei
1 juni	Aanleveren Startnotitie Rechtmatigheid bij College voor vergadering van 12 juni
3 juli	Aanleveren Startnotitie Rechtmatigheid bij Raad door College
17 juli	Instemming Raad met Startnotitie Rechtmatigheid

8 Bijlage 1: Definities rechtmatigheidscriteria

Definitie financiële rechtmatigheid

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. 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 accountantscontrole is een minder omvattend begrip.

Rechtmatigheid zoals dat tot op heden is gehanteerd binnen de reikwijdte van de accountantscontrole, is een aspect dat duidt op de mate waarin het door het college van B&W bij gemeenten gevoerde (financiële) beheer in overeenstemming is met bestaande normering.

Het voeren van het financiële beheer in overeenstemming met bestaande normering betekent dat de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving, waaruit als ze niet worden nageleefd financiële consequenties kunnen voortvloeien.

Financiële rechtmatigheid betreft de rechtmatigheid van beheershandelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord. De modeltekst van de Commissie BBV sluit hier één op één op aan. In bijlage 1 is de tekst van het model van de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen.

Voorbeeld: Het bij het doen van inkopen niet in acht nemen van de drempelwaarden uit de Aanbestedingswet (AW 2016) leidt tot een financiële onrechtmatigheid. Mogelijk is door onvoldoende concurrentie-stelling te 'duur' ingekocht. Te late publicatie van een gegunde opdracht is weliswaar in strijd met de AW 2016 maar leidt niet tot een financiële onrechtmatigheid. De overschrijding van de termijn heeft geen financiële consequenties.

Rechtmatigheid en getrouwheid

Vraag is welke rechtmatigheids-criteria onderwerp zijn van de verantwoording. In de Kadernota 2023 van de Commissie BBV zijn **negen** rechtmatigheidscriteria onderscheiden. Zes criteria worden tevens afgedekt door de controleverklaring van de accountant; getrouw beeld. In de tabel is de samenhang c.q. overlap met de criteria voor het getrouwe beeld aangegeven.

Omdat de eerste **zes** criteria al worden afgedekt met het getrouwheidsoordeel van de accountant, hoeft hier geen aparte verantwoording meer over te worden afgelegd. De rechtmatigheidsverantwoording beperkt zich daarmee tot de laatste drie criteria, te weten: het begrotings-, het voorwaarden- en het misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O) criterium.

	Criterium	Omschrijving	Getrouw beeld	Rechtmatigheid
1	Valutering	Vastgestelde bedragen zijn juist berekend	✓	✓
2	Calculatie	Het tijdstip van de betaling en de verantwoording is juist	✓	✓
3	Levering	Juistheid van ontvangen goederen/ diensten	✓	✓
4	Adressering	Persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan is juist (rechthebbende)	✓	✓
5	Volledigheid	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord	✓	✓
6	Aanvaardbaarheid	Past bij activiteiten en in relatie tot de kosten aanvaardbare tegenprestatie		✓
7	Begroting	Past binnen geautoriseerde begroting		✓
8	Voorwaarden	Nadere eisen		✓
9	Misbruik & oneigenlijk gebruik	Volledigheid en juist door derden verstrekte gegevens. (misbruik) Niet voor doel/ strekking regeling (oneigenlijk gebruik)		✓

Definitie relevante criteria

Onderstaand zijn de definities van de voor de rechtmatigheidsverantwoording relevante criteria opgenomen:

Voorwaarden criterium: Het voorwaardecriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/ voorwaarden zijn afkomstig uit diverse interne en externe regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Misbruik & Oneigenlijk gebruik criterium: de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving (M&O-criterium).

- Onder **misbruik** wordt verstaan: Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsgelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.
- Onder **oneigenlijk gebruik** wordt verstaan: Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving.

Begrotingscriterium: Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

De definities zijn ontleend aan de Kadernota Rechtmatigheid (oktober 2023).

9 Bijlage 2: Model van de rechtmatigheidsverantwoording – Commissie BBV



Model van de rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid College van burgemeester en wethouders¹

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 betreffen²:

-
-
-

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.

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 huidige 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.

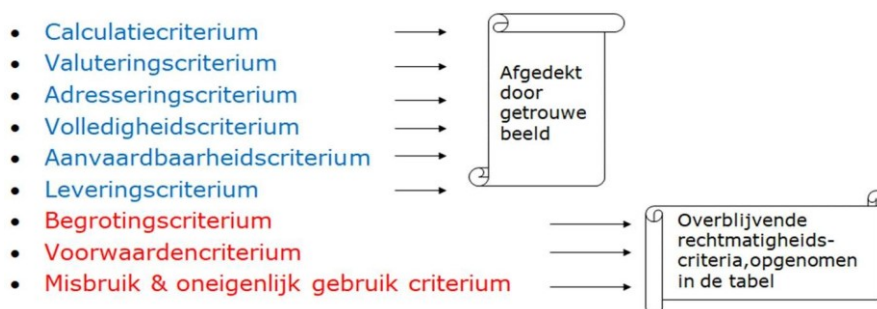
Vanzelfsprekend is het mogelijk dat het in strijd handelen met een wet, besluit of regeling van niet-financiële aard, wel financiële gevolgen kan hebben in de vorm van schade, claims en/of een boete. Bijvoorbeeld omdat een toezichthouder een boete bij een overtreding kan opleggen, of burgers de gemeente 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.