

Toelichting kaderstelling Rechtmatigheidsverantwoording

Door de aankomende wetwijziging verandert het één en ander op het gebied van de rechtmatigheidsverantwoording. Vanaf boekjaar 2023 verschuift de rechtmatigheidsverklaring van de account naar het college. De accountant geeft bij de jaarrekening zelf geen verklaring op rechtmatigheid meer af, maar gaat toetsen of de verklaring van het college goed tot stand is gekomen. De verantwoordelijkheid voor en de verantwoording over het rechtmatig handelen van de organisatie wordt hiermee expliciet bij het college neergelegd.

De belangrijkste redenen voor de gewijzigde regelgeving zijn:

- De rechtmatigheidsverantwoording onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van colleges.
- Het verhogen van de kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering bij lagere overheden.
- De ontwikkeling sluit aan bij een brede maatschappelijke trend waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

In deze notitie wordt ingegaan op de gevolgen en betekenis van de wetwijziging. Vervolgens wordt ingegaan op het ambitieniveau voor de rechtmatigheidsverantwoording. Tenslotte worden kaders voorgelegd om uitvoering te kunnen geven aan de rechtmatigheidsverantwoording in 2023 en latere jaren.

Veranderingen als gevolg van de wetwijziging

Tot en met boekjaar 2022 controleert de accountant de jaarrekening op (financiële) getrouwheid (juistheid en volledigheid) en op rechtmatigheid. Wanneer er geen fouten of onzekerheden worden geconstateerd die hoger zijn dan de vastgestelde tolerantiegrenzen, verstrekt de accountant een goedkeurende controleverklaring. Met de komende wetwijziging gaat dit dus veranderen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de bijgevoegde Kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV en de notitie rechtmatigheidsverantwoording BADO 20 maart 2020.

Nieuwe werkwijze

Het college gaat vanaf 2023, als onderdeel van de jaarstukken, een rechtmatigheidsverantwoording afgeven (zie kadernota rechtmatigheid). In deze verantwoording rapporteert het college of gedurende het boekjaar financieel rechtmatig is gehandeld. De accountant toetst de jaarrekening alleen nog op (financiële) getrouwheid. De accountant beoordeelt daarbij wel de getrouwheid van de, door het college afgegeven, rechtmatigheidsverantwoording. Dit bepaalt of vertrouwd kan worden op wat het college in de rechtmatigheidsverantwoording heeft opgenomen. Het is feitelijk juist en volledig. Deze afspraken worden vastgelegd in het controleprotocol. De gemeenteraad stelt de verantwoording vast.

In de controleverklaring en het verslag van bevindingen wordt door de accountant geen oordeel gegeven op de rechtmatigheid. De controleverklaring wordt niet meer beïnvloed door rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden, tenzij de fouten ook getrouwheidsfouten zijn. Het kan dus voorkomen dat er omvangrijke rechtmatigheidsfouten zijn en de controleverklaring toch goedkeurend is. De rechtmatigheidsfouten zijn in dat geval getrouw opgenomen in de verantwoording.

Rechtmatigheidsverantwoording

De rechtmatigheidsverantwoording wordt dus onderdeel van de jaarstukken. Naast de rechtmatigheidsverklaring zelf wordt in de jaarstukken (paragraaf bedrijfsvoering) meer in detail over eventuele rechtmatigheidsfouten gerapporteerd. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de kaders voor deze verantwoording. Dit betreft onder andere het vaststellen van de hoogte van de verantwoordingsgrens en het normenkader. Ook kan de raad kaders stellen aan de diepgang van de verantwoording en de wijze van rapporteren in de jaarstukken.

Normenkader

De wijzigingen in de regelgeving leiden niet tot verandering van de reikwijdte van het begrip rechtmatigheid waarop de verantwoording betrekking heeft. De verantwoording betreft nog steeds uitsluitend de financiële rechtmatigheid. Het gaat daarbij om het toetsen aan de wettelijke bepalingen voor financiële (beheers)handelingen met directe gevolgen voor de opbrengsten en/of kosten (bijvoorbeeld: is op een juiste wijze aanbesteed of is de juiste huur berekend) en die mogelijk tot balansmutaties leiden (bijvoorbeeld zijn kosten terecht opgevoerd als vooruitbetaald of is dat door beïnvloeding van het management opgevoerd). Het gaat dus niet om alle wettelijke bepalingen voor rechtshandelingen (juridische rechtmatigheid). Het rechtmatig verstrekken van bijvoorbeeld een vergunning blijft dus buiten de scope en de berekening en inning van de bijbehorende leges zitten binnen de scope.

De relevante criteria voor de rechtmatigheidsbeoordeling blijven ongewijzigd:

- *Begrotingsrechtmatigheid*
financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de door het bestuur geautoriseerde begroting of passen binnen het beleid. Overschrijdingen van de begroting leiden in andere gevallen tot een onrechtmatigheid.
- *Voorwaardencriterium*
nadere eisen die worden gesteld aan de uitvoering van financiële beheershandelingen, bijvoorbeeld aanbestedingen. Aanbestedingsafwijking van nationale of Europese regelgeving leidt tot een onrechtmatigheid.
- *Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium*
de interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (misbruik) en toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen rechtshandelingen hebben verricht, die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (oneigenlijk gebruik). Dit kan ook spelen bij aanbestedingen of bij het verstrekken van subsidies.
- *Overige interne financiële regelgeving die door de raad is vastgesteld.*

Het huidige normenkader is vertaald in een meer uitgewerkt toetsingskader. Hierin wordt concreet aangegeven welke onderdelen van de regelgeving onderdeel is van de rechtmatigheidsverantwoording.

Verantwoordingsgrens en rapporteringsgrens

De nieuwe wetgeving biedt de gemeenteraad de mogelijkheid het niveau omtrent acceptatie van rechtmatigheidsfouten, onduidelijkheden en onzekerheden te bepalen. Verantwoording gebeurt op twee plaatsen de rechtmatigheidsverklaring en in de paragraaf bedrijfsvoering. De verantwoordingsgrens is bepalend voor de rechtmatigheidsverklaring en de rapporteringsgrens bepaalt het detailniveau van de rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de paragraaf bedrijfsvoering. De verantwoordingsgrens bepaalt dus wanneer (vanaf welke omvang) het college melding moet maken van een onrechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording. De rapporteringsgrens bepaalt vanaf welk bedrag een rechtmatigheidsfout moet worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. Hoe lager de rapporteringsgrens hoe uitgebreider het overzicht van rechtmatigheidsfouten wordt met bijbehorende administratieve lasten voor de organisatie.

De verantwoordingsgrens kent een bandbreedte tussen de 0% en 3% van de totale lasten van de begroting. Op basis van de begrotingsomvang 2022 van € 92 miljoen is dus een verantwoordingsgrens mogelijk van minimaal € 0 tot maximaal € 2.760.000. De rapporteringsgrens is door de gemeenteraad te bepalen. De huidige verantwoordingsgrens gehanteerd door de accountant bij de jaarstukken 2022 bedraagt 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden. De door de accountant gehanteerde rapporteringsgrens is € 50.000.

Organisatorische consequenties

Het college is verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van processen, controleert de rechtmatigheid en rapporteert hierover middels de rechtmatigheidsverantwoording. Het is aan de organisatie de werkzaamheden te verrichten die nodig zijn om de rechtmatigheidsverantwoording te kunnen vormgeven. Het uitvoeren van de verbijzonderde interne controle (VIC) is, los van het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording zelf, er daar één van. De resultaten van de werkzaamheden van de VIC zijn de belangrijkste interne bron van het dagelijks bestuur en de accountant bij de toetsing van de rechtmatigheidsverantwoording en de beoordeling van de getrouwheid van de jaarrekening.

De VIC valt onder de verantwoordelijkheid van de concerncontroller en is gericht op het verkrijgen van (aanvullende) zekerheid in de getrouwe en rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties. Hierbij wordt aandacht geschonken aan risico's die aanwezig zijn de werking van relevante interne beheersmaatregelen die daarvoor genomen zijn. De focus ligt op de processen met de grootste financiële en bestuurlijke risico's. Dit zijn onder andere de grondexploitatie, inkoop – en aanbestedingen en het subsidieproces. De VIC dient niet ter vervanging van, maar is een aanvulling op de geïntegreerde procescontroles die binnen de lijnorganisatie plaatsvinden.

Ambitieniveau

Voor de invulling van de rechtmatigheidsverantwoording zijn diverse varianten mogelijk. Deze varianten kennen verschillende ambitieniveaus. In de handreiking van de VNG over de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording worden drie ambitieniveaus genoemd:

1. Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid en hantering van wettelijke normen.
2. Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid + aantal relevante processen/thema's benoemen die aandacht krijgen.
3. Verantwoording gericht op bredere bedrijfsvoering, zogenaamde In Control Statement (ICS).

Het college ziet de nieuwe wettelijke opdracht van de rechtmatigheidsverantwoording als groeiproces. Voor de verantwoording 2023 wordt een pragmatische aanpak voorgesteld, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de huidige (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden. De accountant geeft in de Boardletter 2021 aan dat de huidige werkwijze voldoende van kwaliteit is. We controleren zoals wettelijk moet, met gerichte inzet op onderdelen waar de gemeente een hoger risico loopt, waarbij ruimte is voor extra aandacht. Dit zit tussen ambitieniveau 1 en 2 in (1+).

In 2022 en 2023 wordt ingezet op het verder structureren van de organisatie van de VIC. Boekjaar 2022 gebruiken we als pilotjaar, waarbij we vooral aftasten hoe de rol van de accountant, het college en de raad ingevuld kan worden bij deze nieuwe verantwoording rondom rechtmatigheid. Het is raadzaam om, ook gezien de beperkte middelen, de eerste paar jaar vast te houden aan het huidige ambitieniveau 1+. Indien de kwaliteit van de controles en de processen verder is verbeterd, kunnen aanvullende processen en/of thema's benoemd worden om daarmee volledig door te groeien naar variant 2. Deze variant vergt extra controle inspanningen en vraagt dus wel extra capaciteit ten opzichte van nu.

Het nastreven van het afgeven van een 'In Controle Statement' (niveau 3) wordt ook door de accountant niet aangeraden. Hiervoor moet namelijk volledig voldaan worden aan de accountantsrichtlijnen en worden dusdanig hoge eisen aan de kwaliteit van de interne audit functie gesteld dat dit voor de organisatie in de omvang van de gemeente Papendrecht niet haalbaar en ook absoluut niet wenselijk is.

Advies

Voorgesteld wordt om voor de huidige collegeperiode te kiezen voor ambitieniveau 1+ en een gelijke verantwoordingsgrens te hanteren zoals die nu wordt toegepast door de accountant. Dit betekent voor de rechtmatigheidsverantwoording 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden van de begrotingsomvang. Dit lijkt een passend niveau voor een gemeente met de omvang van Papendrecht. Als rapporteringsgrens in de paragraaf bedrijfsvoering wordt € 100.000 geadviseerd. Bij lagere verantwoordingsgrenzen of rapportagetoleranties moet rekening gehouden worden met een vergroting van de administratieve last. Uiteraard kan de raad altijd op basis van de rechtmatigheidsverantwoording van het college verantwoordings- en/of rapporteringsgrens bijstellen voor het volgend jaar als daar aanleiding toe is.