



Notitie Visie en Ambitie Rechtmatigheidsverantwoording 2021

Inleiding

Met ingang van het verslagjaar 2021 gaat het college van burgemeester en wethouders (verder: het college) via de jaarrekening 2021 verantwoording afleggen over de rechtmatigheid. De resultaten daarvan zullen we voor het eerst zien in het eerste halfjaar 2022 bij het vaststellen van de jaarrekening over 2021.

Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de naleving van de regels, die relevant zijn voor het financiële reilen en zeilen van de gemeente. Over de naleving van de voorwaarden voor subsidies en Europese bestedingen bijvoorbeeld, maar ook over misbruik en oneigenlijk gebruik en lasten, waarvoor geen voorafgaande dekking opgenomen was in de begroting.

Voor dat het zover is moeten er nog de nodige werkzaamheden worden verricht. Daarvoor is in BLNP-verband een projectplan geschreven. Dit onderwerp kan namelijk heel goed via de samenwerking tussen onze gemeenten worden uitgewerkt en ingevoerd.

Deze notitie gaat nader in op de visie en ambitie voor de rechtmatigheidsverantwoording en verwoordt ook keuze in de vorm van een kader.

In een vervolgnote gaan wij, op het moment dat de wetgeving definitief is, nader in op de inhoudelijke kaderstelling van de raad voor de rechtmatigheidsverantwoording, te weten: de verantwoordingsgrens en de inhoud van de paragraaf bedrijfsvoering/toezicht en verantwoording.

Doel van de notitie

Deze notitie is specifiek geschreven voor de raden van de BLNP-gemeenten. Als BLNP-gemeenten werken we al veel samen op het gebied van de interne controle en de rechtmatigheid en hebben we dezelfde accountant. Wij geloven in een gemeenschappelijk gedragen visie op de rechtmatigheidsverantwoording alsook in een gemeenschappelijk kader voor dit onderwerp. In basis verschillen wij als gemeenten niet zoveel en biedt die benadering ook kansen voor een betere en efficiëntere bedrijfsvoering. Deze kans voor een “gezamenlijke kwaliteit” past in de doelstelling van de samenwerking.

Met deze notitie reiken wij de bouwstenen aan voor een visie en ambitie op de rechtmatigheidsverantwoording. De raad van elke gemeente kan hiermee het gesprek aangaan met het college van elke gemeente. Uiteindelijk is het de bedoeling om de “gemeenschappelijke visie en ambitie”, als ook de “inhoudelijke kaderstelling” in elke gemeente via een raadsvoorstel vast te laten stellen door de afzonderlijke raden.

Leeswijzer en Inhoud

1. Korte samenvatting van de veranderingen (samenvattend beeld)
2. Samenvatting visie en ambitie (hoe kijken we tegen rechtmatigheid aan?)
3. Uitwerking visie en ambitie (welke keuzevarianten zijn er?)
4. Keuze visie en ambitie (waar gaan we voor?)
5. Vervolgproces en stappen (wat kan de raad verwachten in planning en proces?)

Bijlagen:

1. Begrippenlijst (uitleg definities en begrippen)
2. Hoofdstuk 2 voor raadsleden uit de concept Notitie Rechtmatigheidsverantwoording Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) (specifiek geschreven voor raadsleden; betreft op onderdelen een nadere verdieping)

1. De veranderingen in essentie; een samenvatting in vijf punten

De nieuwe accountant Eshuis heeft/of gaat voor de raden van de BLNP-gemeenten een presentatie verzorgd/ verzorgen over de vernieuwing van de rechtmatigheidsverantwoording. Daar is meer uitgebreid stil gestaan bij de betekenis en het belang van de veranderingen en wat dit betekent voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Visie en kaderstelling kunnen niet los gezien worden van de veranderingen die de rechtmatigheidsverantwoording met zich meebrengt. Daarom schetsen wij in het kort nog een keer de belangrijkste veranderingen. Daarmee beogen we om het onderwerp rechtmatigheidsverantwoording inzichtelijk en overzichtelijk te houden en ook om deze notitie zelfstandig leesbaar te maken.

Een overzicht van de veranderingen in 5 punten en het waarom:

1. De verantwoordelijkheid voor het rapporteren over de rechtmatigheid gaat van accountant naar college (doel: niet de accountant is verantwoordelijk voor bijvoorbeeld een begrotingsoverschrijding, maar het college; de raad voert daarover het gesprek met het college en niet (meer) met de accountant);
2. De verantwoordingsgrens waarboven afwijkingen moeten worden toegelicht wordt bepaald door de raad en bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (doel: door het stellen van een duidelijke "norm" is voor college en raad duidelijk waar de "rapportagegrens" ligt voor bijvoorbeeld begrotingsoverschrijdingen; draagt bij aan scherpere in de financiële beheersing en het financieel vinger aan de pols houden);
3. De accountant geeft alleen nog een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening en dit omvat ook een oordeel over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording (doel: zie ad.1 en verder om vast te stellen of het college een juiste en volledige rechtmatigheidsverantwoording heeft afgelegd en tevens de toets door de accountant of het college terecht tot de oordeelsvorming is gekomen);
4. Getrouwheidsfouten zijn niet meer per definitie rechtmatigheidsfouten; bijvoorbeeld het niet correct toepassen van de voorschriften uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en getrouwheidsfouten hoeven niet in de rechtmatigheidsverantwoording te worden opgenomen (doel: scheiding aan brengen in de verantwoordelijkheden; accountant gaat over de getrouwheid en college over de rechtmatigheid);
5. Het college neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening en geeft een toelichting op de (financiële) rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering/toezicht en verantwoording (doel: verantwoording college aan raad over rechtmatigheid expliciet zichtbaar maken en in verklarende zin de oorzaken, de beheersing en de maatregelen naar de toekomst nader toelichten).

2. Visie en ambitie rechtmatigheidsverantwoording

Onze visie en ambitie kan in de volgende trefwoorden worden samengevat.

“Basis op orde, transparante verantwoording rechtmatigheid en stap voor stap beter willen worden”

In dit deel van de notitie schetsen wij een drietal varianten voor de “diepgang en reikwijdte” van de rechtmatigheidsverantwoording. Een keuze voor een van de varianten heeft gevolgen voor de (organisatie) van de interne beheersing en bedrijfsvoering en raakt ook de kaderstellende rol van de raad. Wij stellen een keuzevariant voor om mee te starten en we geven koers en richting voor de toekomst door onze ambitie uit te spreken.

3. Uitwerking visie en ambitie; Keuzevarianten verantwoording

Onze huidige accountant BDO heeft in de managementletters en accountantsverslagen van de afgelopen twee jaar de raden al geïnformeerd over de vernieuwing van de rechtmatigheidsverantwoording. In iets andere bewoordingen heeft de accountant daarbij een drietal varianten geschetst, te weten:

1. Variant Basis; gericht op financiële rechtmatigheid en hantering wettelijke normen.

In deze variant wordt een rechtmatigheidsverantwoording opgesteld door het College die alleen iets zegt over het naleven van wet- en regelgeving en die betrekking heeft op financiële beheershandelingen. Dit is gelijk aan de reikwijdte in de huidige situatie, waarbij de accountant ook op dit moment al over de rechtmatigheid een oordeel geeft. De Variant Basis past bij de toekomstige wettelijke norm. De interne beheersing is dus ook specifiek gericht op die rechtmatigheidsverantwoording. Dat geldt ook voor de interne controles. Die worden zodanig systeem- of gegevensgericht gepland, dat het college tot een gedegen onderbouwd oordeel kan komen over de rechtmatigheid.

2. Variant Basis++, gericht op financiële rechtmatigheid en een aantal relevante processen/thema's die de aandacht krijgen

In deze variant gaat de organisatie een stapje verder en gebruikt de rechtmatigheidsverantwoording als impuls om de bedrijfsvoering verder te verbeteren. De ambitie in de organisatie ligt hoger als het gaat om de administratieve organisatie en interne beheersing (AO / IB) en is meer systeemgericht. Dat geldt ook voor IT-beheer en de verbijzonderde interne controlefunctie. Verder wordt bij deze variant de organisatie meer nadrukkelijker betrokken en waarbij ook de lijnmanagers een grotere verantwoordelijkheid krijgen voor het rechtmatigheidsbeheer.

De raad kan in deze variant in overleg met college of zelfstandig extra onderwerpen toevoegen aan de rechtmatigheidsverantwoording. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan naleving Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), fiscale regelgeving of Sociaal Domein (zoals de levering van zorg). Een dergelijke variant vraagt wel tijd om die in te voeren en vraagt ook extra controle-inspanningen (middelen en formatie) om die uit te voeren.

3. Variant ICS , gericht op de bredere verantwoording, zogenaamde In Control Statement (ICS)

Deze variant gaat nog weer een stap verder. In de gedachte van een verdere optimalisatie van de bedrijfsvoering en interne beheersing kan het een logisch stap zijn om over het gehele functioneren van de organisatie een “In Control Statement” af te geven. Dit gaat verder dan de rechtmatigheidsverantwoording en zegt ook iets over het functioneren van de interne bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van (risicomanagement)processen en ICT-systemen. Elke gemeente kan zelf besluiten om een In Control Statement in te voeren.

Deze variant stelt nog weer hogere eisen aan het systeem van interne beheersing en risicomanagement. Het gaat ook verder dan alleen interne procedures. Het gaat ook om beheersmaatregelen voor operationele en strategische doelen, bijvoorbeeld over prestaties van

duurzaamheid. Het bereiken van deze variant vraagt een veel langere doorlooptijd en navenant extra controle-inspanningen.

Keuze visie en ambitie en de overwegingen daarbij

Het vanaf 2021 opnemen van een In Control Statement (ICS) in de jaarstukken is geen verplichting voor gemeenten. Wat de gemeenten vanaf 2021 wel in de jaarrekening moeten opnemen is een rechtmatigheidsverantwoording. Het staat de gemeenten echter vrij om die verantwoording uit te breiden.

De rechtmatigheidsverantwoording zoals de wet die voorschrijft betreft alleen de rechtmatigheid. Dit is qua inhoud hetzelfde als waarover de accountant in de huidige situatie een oordeel geeft.

De overwegingen die bij de visie en ambitie een rol spelen zijn:

- a. De BLNP-gemeenten handelen op dit moment al rechtmatig. Binnen de organisaties leeft het besef dat financiële transacties rechtmatig moeten zijn. Dat besef en ook de bewustwording kunnen nog wel verbeterd worden. De controleverklaring van de accountant en het bijbehorende verslag bevestigen overigens op dit moment het rechtmatig handelen en het voldoen aan de normen van de BLNP-gemeenten;
- b. De tweede variant, maar zeker de derde variant vragen extra werkzaamheden en dus extra tijd en middelen. Op dit moment vinden wij het, ook tegen de achtergrond van de extra werkzaamheden voor COVID, niet verantwoord om die inspanning te doen. Uitgangspunt is om de vernieuwing van de rechtmatigheidsverantwoording vooralsnog in te voeren en uit te voeren binnen de bestaande formatie en bezetting. De formatie voor de interne controlefunctie is niet zodanig dat deze werkzaamheden er bij gedaan kunnen worden. Wij pleiten daarom voor een realistische, haalbare en uitvoerbare invoering en uitvoering op niveau Variant Basis;
- c. De grote verandering is dat de BLNP-gemeenten nu zelf de rechtmatigheid van baten en lasten moet vaststellen. Tot op heden liggen deze werkzaamheden bij de accountant. De werkzaamheden die de BLNP-gemeenten gaan verrichten om de rechtmatigheid vast te stellen vragen op zich al een extra inspanning en moeten, al het zo ver is, wel de toets der kritiek van de accountant kunnen doorstaan. De conclusie is dat de Variant Basis al de nodige inspanning vraagt. Meer vragen en doen dan de Variant Basis zou niet realistisch, haalbaar en uitvoerbaar zijn. Onze huidige accountant BDO heeft die constatering ook min of meer bevestigd in de Managementletters en Contoleverslagen.
- d. Onze ambitie is te groeien in de richting van Variant Basis++ en stap voor stap beter te willen worden. Wij zien daartoe zeker mogelijkheden. Op dit moment werken we al samen in BLNP-verband op de interne controlefunctie. Dat willen we uitbouwen. Samen met de nieuwe accountant Eshuis, die voor de samenwerking op dit taakveld ook kansen en mogelijkheden ziet. Daar komt bij dat wij op middellange termijn voorzien dat controles meer “gedigitaliseerd” zullen worden. In die nieuwe digitale technieken zien wij ook kansen om stap voor stap beter te worden. Budget neutraal groeien is de uitdaging en tegelijk onze werkzaamheden efficiënter kunnen gaan doen. Daarmee ontstaat er ook ruimte om te groeien.

4. Samenvattende conclusie en afweging; keuze visie en ambitie

Kader visie en ambitie rechtmatigheidsverantwoording

De visie van de gezamenlijke colleges van de BLNP-gemeenten is op dit moment BLNP-breed te kiezen voor de Variant Basis (variant 1) en als ambitie uit te spreken om via een groeimodel stap voor stap te bewegen in de richting van en te kiezen voor Variant Basis++. De Variant Basis gaan we na één of twee jaar evalueren.

Variant Basis (variant 1) betekent voor ons “basis op orde, transparant verantwoorden rechtmatigheid en stap voor stap beter willen worden”. We zullen moeten gaan ervaren hoe dat uitpakt in de praktijk. Daarom gaan we Variant Basis na één of twee jaar evalueren.

5. Vervolgproces en stappen

1. Presentatie Projectplan implementatie rechtmatigheidsverantwoording in college / MT in afzonderlijke BLNP-gemeenten
periode maart 2021 - mei 2021
2. Kennismaking en presentatie nieuwe accountant Eshuis over de vernieuwing rechtmatigheidsverantwoording aan afzonderlijke raden BLNP-gemeenten
periode april 2021 - juni 2021
3. Bespreking Notitie Visie en Ambitie en notitie Kaderstelling rechtmatigheidsverantwoording met colleges en afzonderlijke (delegatie) van de raden BLNP-gemeenten
periode april 2021 - juni 2021
4. Bespreken notitie Kaderstelling rechtmatigheidsverantwoording en raadsvoorstel en -besluit vaststelling visie, ambitie en kaderstelling rechtmatigheidsverantwoording in de raden van de BLNP-gemeenten
periode september 2021 - december 2021

Bijlage 1: Begrippenlijst

Afwijkingen: Fouten en onduidelijkheden.

Bado: Besluit accountantscontrole decentrale overheden. Zier hiervoor de volgende link:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0015524/2017-12-09>

BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Zier hiervoor de volgende link:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>

Commissie BADO: De commissie BADO brengt richtinggevende notities uit met een nadruk op de hoe-vraag en de interpretatie van bestaande wet- en regelgeving, voor wat betreft knelpunten en gezamenlijke oplossingen die raken aan de bedrijfsvoering en de accountantscontrole van decentrale overheden. Zie hiervoor de volgende link: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/bedrijfsvoering-en-audits-gemeenten-en-provincies>

Commissie BBV: In het BBV is opgenomen dat er een commissie is met als taak om zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Zier hiervoor de volgende link:

<https://www.commissiebbv.nl/cms/view/57979281/commissieleden>

Controleverklaring: In de controleverklaring geeft de accountant zijn/haar oordeel weer over de getrouwheid van de jaarrekening. Bij gemeenten geldt nu nog als bijzonderheid dat de accountant in zijn verklaring ook een oordeel geeft over de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties die in deze jaarrekening zijn vermeld. Dat wordt anders na de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en wordt het oordeel beperkt tot de getrouwheid. Zier hiervoor: https://www.nba.nl/globalassets/themas/thema-publieke-sector/controleverklaringen/verklaard/nba_brochure_controleverklaringen_decentrale_overheden_juni_2016.pdf

Fouten: Rechtmatigheidsfouten treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd.

Getrouwheid: Een oordeel van de accountant over of de informatie juist en toereikend/volledig is. Voorts geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt. En ten slotte of het bij de volksvertegenwoordigers en de burger (gebruikers van de verantwoording) geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.

In Control Statement: Hierin gaat het College van B&W in op het functioneren van de interne bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van (risicomanagement)processen alsmede ICT-systemen. Dit heeft een bredere strekking dan de rechtmatigheidsverantwoording.

Materialiteit: Informatie is materieel of heeft een materieel belang, als deze informatie invloed kan hebben op de besluitvorming van de gebruiker van die informatie. Gebruikers zijn bijvoorbeeld raadsleden of burgers. Er zijn twee zaken waarvoor de accountant de materialiteit gebruikt. Het is allereerst de basis voor de diepgang van door de accountant uit te voeren werkzaamheden. Vervolgens is het bepalend voor het oordeel van de accountant over de jaarrekening. Voor de controle van een gemeente zijn de normen uit het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) leidend, voor de uiteindelijke conclusie of iets materieel is en wat hiervan de gevolgen zijn voor de strekking van de controleverklaring.

Normenkader: Het normenkader voor een rechtmatigheidsverantwoording betreft de inventarisatie van de relevante regelgeving, waaronder die van de betreffende gemeente (zoals verordeningen). De inventarisatie beperkt zich tot regelgeving die relevant is voor financiële beheershandelingen. Het normenkader moet actueel worden gehouden en wordt aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Daarom wordt het elk jaar opnieuw vastgesteld. Zie hiervoor:

<https://www.commissiebbv.nl/cms/view/57979239/rechtmatigheid>

Onduidelijkheden: Indien het College van B&W in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet.

Onzekerheden: De onzekerheden zijn te splitsen in onzekerheden in de verantwoording en in de controle. De onzekerheden in de verantwoording betreffen veelal schattingen, interpretaties en toekomstgevolgen. Bij de rechtmatigheidsverantwoording van het College van B&W kan het ook gaan om zaken die het College van B&W eenvoudig niet weet of kan vaststellen. Onzekerheden in de controle komen vaak voort uit ontoereikend uitgevoerde maatregelen van interne beheersing waardoor er onvoldoende controle-informatie beschikbaar is.

Rechtmatigheidsverantwoording: de rechtmatigheidsverantwoording wordt een nieuw onderdeel in de jaarrekening, waarin het College van B&W vanaf het verslagjaar 2021 aangeeft of er rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden waren.

Verantwoordingsgrens: de grens waarboven het College van B&W afwijkingen moet melden aan de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt deze verantwoordingsgrens vast met een maximum van 3% van de totale lasten.

Verbijzonderde interne controle: er is sprake van een verbijzondering van de interne controle, indien binnen de gemeente extra gelet wordt op de rechtmatigheid, bovenop en ook voortbouwend op de interne controles die reeds uitgevoerd worden in de (eerste) lijn. Zie hiervoor de volgende link: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/rapporten/2019/02/14/de-verbijzonderde-interne-controle-bij-decentrale-overheden>

Bijlage 2: Raadsleden: het bestuurlijk belang van rechtmatigheid

2.1 Inleiding

Rechtmatig handelen is voor een overheidsorganisatie belangrijk; een overheid hoort te voldoen aan wet- en regelgeving. Daarom wordt sinds de introductie van het Besluit Begroting en Verantwoording ("BBV") in 2004 de accountant jaarlijks bij de jaarstukken van een gemeenten een verklaring over het getrouw beeld en over de rechtmatigheid. De invoering van dit rechtmatigheidsoordeel leidde tot opschoning van de eigen gemeentelijke verordeningen en gaf een impuls aan een verbetering van het financieel beheer bij gemeenten. Bij de evaluatie van de BBV in 2013 heeft de commissie BBV een advies aan het ministerie van Binnenlandse Zaken gegeven om de verantwoordelijkheid voor het afgeven van de verklaring neer te leggen bij het college³. Dit is overgenomen door de commissie Depla en is onderdeel van een wetswijziging. Dit betekent dat met ingang van de jaarrekening 2021 het college een verantwoording af moet leggen over de rechtmatigheid. Dit past in de tijdgeest waarbij de verantwoordelijkheid gelegd wordt waar deze hoort. Hiermee is het college zich nog meer bewust van haar verantwoordelijkheid te zorgen voor een goed financieel beheer, inclusief bijbehorende verordeningen. De accountant kijkt nog wel of de verklaring van het college terecht is waarmee voor de raad waarborgen zijn ingebouwd dat het college niet zo maar een verklaring kan opstellen.

³ <https://www.accountant.nl/contentassets/1c7a876e9b46475a8121b7bd7dbe84f2/van-een-rechtmatigheidsoordeel-naar-een-rechtmatigheidsverantwoording.pdf>

2.2 Definitie

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 door het college bijvoorbeeld een voorziening zou moeten worden gevormd.

2.3 Verantwoording college

De verantwoording die het college aflegt is gebaseerd op een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd (zie bijlage 1). De verantwoording bevat de elementen die in dit hoofdstuk nader worden toegelicht. De tekst van de verantwoording ligt vast en moet door het college op de volgende punten worden aangevuld:

1. Datum vaststelling normenkader;
2. Het door de raad vastgestelde grensbedrag;

3. Wel of niet voldoen aan rechtmatigheid criteria;
4. Geconstateerde afwijkingen boven de verantwoordingsgrens.

Het college zal in haar verantwoording gebruik maken van de begrippen “fouten” en “onduidelijkheden” om de afwijkingen te duiden.

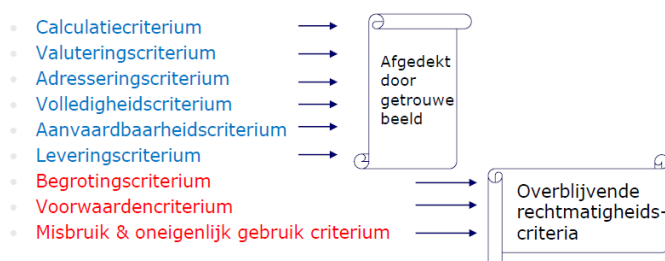
2.4 Criteria

Het begrip financiële rechtmatigheid is in 2005 concreet gemaakt met behulp van 9 criteria. Deze houden in dat de organisatie vaststelt dat:

1. de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
2. voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
3. 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);
4. er vastgesteld wordt dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn (calculatiecriterium).
5. de juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld (valuteringscriterium);
6. de juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan vastgesteld is;
7. de volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, ook verantwoord zijn;
8. de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen (aanvaardbaarheidscriterium);
9. de juistheid van de ontvangen levering heeft plaatsgevonden.

De getrouwheidsaspecten, zoals die zijn opgenomen in de accountantscontrole dekken goeddeels ook deze rechtmatigheid criteria, met uitzondering van het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het M&O-criterium. Als gevolg van de aanstaande wetswijziging wordt van het college dan ook verwacht dat zij op deze laatste drie aspecten een verantwoording qua rechtmatigheid afleggen.

Onderstaande afbeelding geeft dit grafisch weer.



Begrotingscriterium

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is –voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft –mogelijk sprake van onrechtmatige financiële beheershandelingen. De financiële beheershandeling die deze begrotingsoverschrijding veroorzaakt, kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de raad zoals geregeld in de Gemeentewet. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de raad geformuleerde beleid. Bij hogere lasten dan was begroot, zal bijvoorbeeld worden beoordeeld of deze worden gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere baten. Het bepalen welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad. In het rapport van de commissie Depla staat de volgende tekst over begrotingsonrechtmatigheid: “Een belangrijk voorbeeld hiervan (red: onnodig belastend) is de begrotingsonrechtmatigheid. De

begroting wordt voor het begrotingsjaar vastgesteld en vervolgens gedurende het jaar bijgesteld. Per gemeente verschilt het aantal keren dat dit gebeurt, maar twee keer (voorjaar, najaar) is vrij gebruikelijk. Vervolgens wordt in de jaarrekening de totale realisatie vastgesteld. Tussen de laatste begrotingsbijstelling en de jaarrekening zit veelal een verschil. Met het vaststellen van de jaarrekening bevestigt de raad dit verschil. Daarbij is het mogelijk dat er een verschil is dat de raad niet bevestigt, omdat hij het er niet mee eens is. Over een dergelijk verschil wordt vervolgens een politiek debat gevoerd en indien dat niet volstaat is er de indenniteitsprocedure. Bij de jaarrekeningcontrole geeft een accountant echter bij de verschillen tussen de laatste vastgestelde begroting en jaarrekening aan dat dit potentieel onrechtmatig is. Om dit te voorkomen stellen de meeste gemeenteraden vlak voor het einde van het jaar alle wijzigingen vast. Hierdoor is de begroting na laatste wijziging gelijk aan de jaarrekening. Deze stap wordt veelal ervaren als noodzakelijk voor een soepel verlopende accountantscontrole, maar als onnodig of als belemmerend gezien voor een ordentelijk verloop van de financiële sturing.”.

Met de voorgenomen wetswijziging is het niet langer noodzakelijk om via begrotingswijzigingen de begroting en de jaarrekening qua bedragen met elkaar in overeenstemming te brengen teneinde begrotingsonrechtmatigheid te voorkomen. De rechtmatigheidsverantwoording van het college bevat het totaal aan afwijkingen die boven de door de raad vastgestelde grens uitkomen. Voor de afwijkingen die passen binnen de gemaakte afspraken tussen de gemeenteraad en het college wordt vervolgens verwezen naar de programma's. Een totaaloverzicht van de afwijkingen tussen begroting en jaarrekening maakt immers onderdeel uit van de toelichting van de programma's onder de derde W-vraag. In de rechtmatigheidsverantwoording worden vervolgens alleen de afwijkingen toegelicht die niet passen in de afspraken tussen de gemeenteraad en het college en waar mogelijk het (politieke) verantwoordingsdebat over zal gaan in de gemeenteraad. 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; wet werk en bijstand; 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 zal in eerste plaats bezien welke eisen de wet- en regelgeving stelt ten aanzien van M&O, wat daarin is geregeld omtrent 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 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.

De gemeente 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 al uitgevoerde controles en evaluaties.

Wanneer het college concludeert dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of dat de er geen M&O-beleid bestaat of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd vermeld het college dit in

de paragraaf Bedrijfsvoering. Daadwerkelijke afwijkingen worden, voor zover zij niet het getrouwheidsaspect raken, betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.

2.5 Controle accountant

De verantwoording van rechtmatigheid door het college gaat na een wetswijziging deel uitmaken van de jaarrekening, zodat de aandacht voor en de controle op rechtmatigheid minimaal 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. 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 separaat oordeel meer gegeven worden over de rechtmatigheid. Het ziet uitsluitend nog op de getrouwheid. Dit betekent onder meer dat rechtmatigheidsfouten (voor zover deze 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.

2.6 Rol raad

Het is de verwachting dat van deze wijziging 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.