

Nota rechtmatigheid 2023

Gemeente Huizen
December 2023

Inhoudsopgave

NOTA RECHTMATIGHEID 2023	1
Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Wat verandert?	3
1.3 Leeswijzer	4
2. Rechtmatigheidsverantwoording	5
2.1 Rechtmatigheid	5
2.2 Criteria	6
2.3 De rechtmatigheidsverantwoording	8
2.4 Verantwoordingsgrens	8
2.5 Paragraaf bedrijfsvoering	9
3. Operationalisering	10
3.1 Normenkader	10
3.2 Rollen en verantwoordelijkheden	10
3.3 Verbijzonderde interne controle (VIC)	12
3.4 Groeimodel	13
Bijlage 1 Modelverantwoording (verplicht)	14

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor u ligt de nota rechtmatigheid gemeente Huizen 2023 met de kaders om te komen tot een door het college van B&W (hierna: college) af te geven rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening 2023. Tot en met de jaarrekening over 2022 heeft de accountant beoordeeld of de gemeente Huizen getrouw en rechtmatig heeft gehandeld. De rechtmatigheidsverantwoording wordt met ingang van de jaarrekening over 2023 door het college afgelegd.

1.2 Wat verandert?

De verantwoordelijkheid voor het rapporteren over de rechtmatigheid van de jaarrekening verschuift van de accountant naar het college. Het college stelt jaarlijks een rapportage op voor de gemeenteraad in de vorm van het jaarverslag met daarin een jaarrekening. Hiermee verantwoordt het college zich op basis van het BBV over de transactiestromen en gebeurtenissen, rekeningsaldi en toelichtingen. Het college is daarnaast verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur binnen de gemeente en de daaraan ten grondslag liggende beheershandelingen. Het moet daarover zelfstandig verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Deze verandering ziet er schematisch als volgt uit¹:



¹ Notitie Rechtmatigheidsverantwoording BADO

1.3 Leeswijzer

Deze nota rechtmatigheid heeft de volgende opbouw. Hoofdstuk 1 gaat in op de aanleiding en op wat er gaat veranderen in de verantwoording over rechtmatigheid.

Hoofdstuk 2 behandelt de definitie van rechtmatigheid, de bijbehorende criteria en de kaders waarbinnen de rechtmatigheidsverantwoording zal worden afgelegd.

De operationalisering van de rechtmatigheidsverantwoording komt aan bod in hoofdstuk 3. Hierin worden het normenkader en de rollen en verantwoordelijkheden besproken. Het begrip verbijzonderde interne controle (VIC) wordt toegelicht.

In de bijlage is het model van de rechtmatigheidsverantwoording toegevoegd.

Voor deze nota is gebruik gemaakt van de kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV, de notitie rechtmatigheidsverantwoording van de BADO en overige publicaties.

2. Rechtmatigheidsverantwoording

2.1 Rechtmatigheid

De commissie BBV geeft de volgende definitie van rechtmatigheid²:

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 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 worden verantwoord dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen.

Binnen de rechtmatigheidsverantwoording wordt onderscheid gemaakt tussen afwijkingen, fouten en onduidelijkheden en begrotingsonrechtmatigheden. Deze begrippen zijn onderling niet uitwisselbaar al kan er wel sprake zijn van overlap.

Deze begrippen worden als volgt gedefinieerd:

1. Afwijkingen: posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het college een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid;
2. Fouten: Rechtmatigheidsfouten treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd;
3. Onduidelijkheden: Indien het college in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet;
4. Begrotingsonrechtmatigheden: Hiervan is sprake als het college bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten afwijkt van de budgetten die door raad zijn vastgesteld. Hiervan is sprake als het lasten- of investeringsbudget is overschreden, de baten (opbrengsten) door het doen of nalaten van een financiële beheershandeling lager zijn dan het door de raad vastgestelde budget of voor het door de raad vastgestelde budget minder doelen of activiteiten zijn gerealiseerd dan begroot voor het betreffende budget.

² Zie: Commissie BBV Kadernota rechtmatigheid 2023



2.2 Criteria

Het begrip financiële rechtmatigheid is concreet gemaakt met behulp van negen criteria. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid.

- Calculatiecriterium
- Valuteringscriterium
- Adresseringscriterium
- Volledigheidscriterium
- Aanvaardbaarheidscriterium
- Leveringscriterium

Afgedekt door balans en overzicht van baten en lasten

- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Afgedekt door rechtmatigheidsverantwoording

De eerste zes criteria komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording.

Dit houdt in dat³:

1. er vastgesteld wordt dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn (calculatiecriterium);
2. de juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld (valuteringscriterium);
3. de juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan vastgesteld is;

³ Commissie BBV Kadernota rechtmatigheid 2023

4. de volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, ook verantwoord zijn;
5. de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen (aanvaardbaarheids criterium);
6. de levering heeft plaatsgevonden (ook wel aangeduid als ‘prestatielevering’);
7. de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (begrotingscriterium);
8. voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden (voorwaardencriterium);
9. er een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats vindt met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O criterium).

De laatste 3 criteria zijn de specifieke rechtmatigheidscriteria:

Begrotingscriterium

Hierbij gaat het om controle op overschrijdingen van de geautoriseerde begroting na begrotingswijzigingen in het boekjaar. De financiële beheershandelingen moeten tot stand komen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de geraamde bedragen is er in beginsel sprake van een onrechtmatigheid (begrotingsonrechtmatigheid), omdat de overschrijding een inbreuk vormt op het budgetrecht van de raad.

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.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

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 gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.

2.3 De rechtmatigheidsverantwoording

De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording, die een onderdeel vormt van de jaarrekening. (Deze standaardtekst is opgenomen in bijlage 1 bij deze nota.)

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.

De rechtmatigheidsverantwoording van het college bevat het totaal aan afwijkingen voor zover die (samen met eventuele andere financiële onrechtmatigheden) boven de verantwoordingsgrens uitkomen. Voor de afwijkingen die passen binnen de gemaakte afspraken tussen de raad en het college wordt vervolgens verwezen naar de programma's. De afwijkingen tussen begroting en jaarrekening maken onderdeel uit van de toelichting van de programma's onder de derde W-vraag. Daarnaast wordt een totaaloverzicht van afwijkingen opgenomen in de jaarrekening als toelichting op het overzicht van baten en lasten. In de rechtmatigheidsverantwoording worden vervolgens alleen de afwijkingen toegelicht die niet passen in de afspraken tussen de raad en het college en waar mogelijk het (politieke) verantwoordingsdebat over gaat in de raad. Kern van de verantwoording van het college is dat deze de afwijkingen benoemt waarbij de verantwoordingsgrens is overschreden.

2.4 Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is een door de raad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief toevoegingen aan de reserves. Voor zowel fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgeteld.

Bij de keuze van een percentage voor de verantwoordingsgrens kunnen de informatiepositie van de raad en de verantwoordingskosten in de afweging worden meegenomen. Bij een hoger percentage krijgt de raad minder informatie. Met een lager percentage zal het college eerder moeten rapporteren over fouten en onduidelijkheden. Het kan kostbaar en tijdrovend zijn om iedere euro die kan leiden tot een rechtmatigheidsfout of – onduidelijkheid te controleren en te verantwoorden. De gemeentelijke organisatie moet kosten maken om afwijkingen op te sporen en vast te leggen. Als de verantwoordingsgrens op een laag niveau wordt vastgesteld, komen ook afwijkingen in beeld, waar relatief geringe bedragen mee zijn gemoeid. Ook zal de gemeentelijke organisatie meer afwijkingen moeten opsporen, vastleggen en rapporteren. De interne controle wordt dan duurder.

Voor de gemeente Huizen is voor 2023 een verantwoordingsgrens van 3% vastgesteld. Deze verantwoordingsgrens past bij de fase waarin de gemeente Huizen zich bevindt voor wat betreft de volwassenheid van de interne beheersingsprocessen in de organisatie.

Blijven zowel de fouten als afzonderlijke onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens dan worden geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

2.5 Paragraaf bedrijfsvoering

Het college geeft in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens overschrijden en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.⁴

Ook begrotingsonrechtmatigheden die binnen de beleidskaders van de raad passen, moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijk fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording.⁵

Ten slotte kan het college een overzicht opnemen van de getroffen en nog te treffen beheersmaatregelen. Maatregelen die gericht zijn op het voortaan voorkomen alsmede het opheffen van onrechtmatigheden. Dit kunnen meer algemeen geformuleerde beheersmaatregelen zijn (bijvoorbeeld als onderdeel van de verbijzonderde interne controle), maar ook gerichte maatregelen die tot doel hebben het opheffen van een concrete onrechtmatigheid of onduidelijkheid.

⁴ Stellige uitspraak van commissie BBV (kadernota rechtmatigheid 2023)

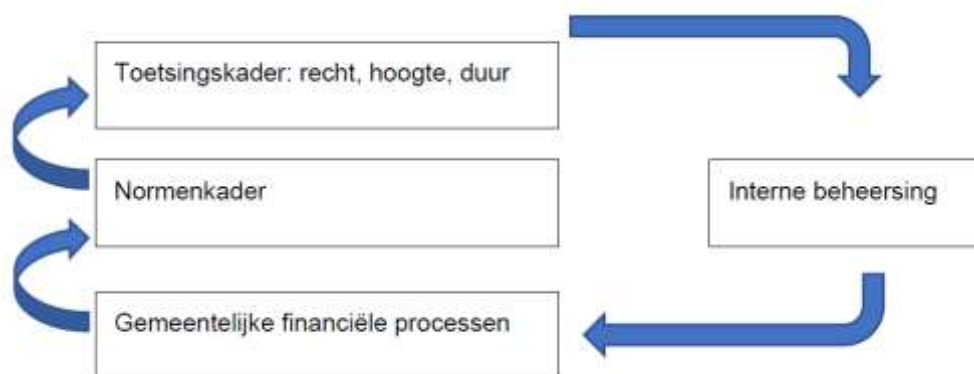
⁵ Stellige uitspraak van commissie BBV (kadernota rechtmatigheid 2023)

3. Operationalisering

3.1 Normenkader

Het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de relevante wetgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf. Het normenkader moet actueel worden gehouden en worden aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Het normenkader wordt jaarlijks vastgesteld. Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing, dient het normenkader geoperationaliseerd te worden. Het operationaliseren van het normenkader is een taak van het college. Het normenkader wordt geoperationaliseerd in de vorm van procesbeschrijvingen, interne controleplannen etc.

Dit kan schematisch als volgt worden weergegeven⁶:



3.2 Rollen en verantwoordelijkheden

De raad

De rechtmatigheidsverantwoording betekent voor de raad een versterking van de kaderstellende en controlerende rol. De raad heeft op verschillende momenten een kaderstellende rol. Dat begint aan de voorkant wanneer hij de financiële verordening vaststelt. Ook stelt de raad het normenkader vast, de set aan regelgeving waaraan in het kader van de rechtmatigheid moet worden voldaan. Bij het vaststellen van kaders hoort ook het vaststellen van de verantwoordingsgrens.

De verantwoordingsgrens betekent dat rechtmatigheidsfouten pas in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht, wanneer deze boven het door de raad vastgestelde percentage komen. Wanneer het voor het college niet duidelijk is of financieel rechtmatig is gehandeld, worden deze onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien deze boven het door de raad vastgestelde percentage komen. Daarnaast stelt de raad de accountant aan en geeft deze de controle opdracht.

⁶ Commissie BBV Kadernota rechtmatigheid 2023

Na de kaderstellende rol komt de controlerende rol van de raad aan bod. Deze komt aan de orde bij het vaststellen van de jaarstukken, maar heeft ook betrekking op andere documenten die aan de raad ter beoordeling worden voorgelegd. Het college legt binnen de jaarstukken verantwoording af over het gevoerde beleid en in haar controlerende rol beoordeelt de raad deze. Om het college decharge te geven worden de jaarstukken door de raad vastgesteld. Bij de bespreking van de jaarstukken wordt ook de rechtmatigheidsverantwoording van het college en het accountantsrapport besproken.

Het college

De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur ligt bij het college. Het college richt daarvoor de administratie en interne beheersing zodanig in, dat het verantwoording kan afleggen. De staatsrechtelijke verantwoordelijkheid bestond al; het verantwoordelijkheid afleggen door college ondersteunt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenteraad en het college.

Het college neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening en neemt een toelichting op in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag, over de financiële rechtmatigheid. Kern daarbij is beheersing, rapportage en maatregelen.

De accountant

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording – vanaf verslagjaar 2023 een onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt straks geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het college zal de rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. De accountant zal uitsluitend toetsen of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. De accountant beoordeelt bij de start van zijn controle of de minimaal noodzakelijke interne beheersing aanwezig is. Er wordt dan gekeken of het risico dat er een materiële afwijking van de criteria van getrouwheid en rechtmatigheid ontstaat, voldoende wordt beheerst.

De proceseigenaren

In de gemeente Huizen wordt de besturingsfilosofie van integraal management toegepast. Hiermee zijn de verantwoordelijkheden zoveel mogelijk gelegd op dat niveau in de organisatie waar de activiteiten van de organisatie het beste kunnen worden beheerst. Dat betekent dat afdelingshoofden eindverantwoordelijk zijn voor de werking (processen) van hun afdeling als geheel en de teamleiders voor de werking (processen) van hun team. Per (significant) bedrijfsproces wordt een proceseigenaar aangewezen.

De verbijzonderde interne controle (VIC)

De verbijzonderde interne controle is gericht op het verkrijgen van inzicht vanuit de eigen organisatie in (tenminste) de getrouwe en rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, zoals deze in de jaarrekening tot uitdrukking komen. Hierbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de opzet, het bestaan en de werking van relevante beheersmaatregelen, alsmede de risico's die aanwezig zijn voor wat betreft de aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid.

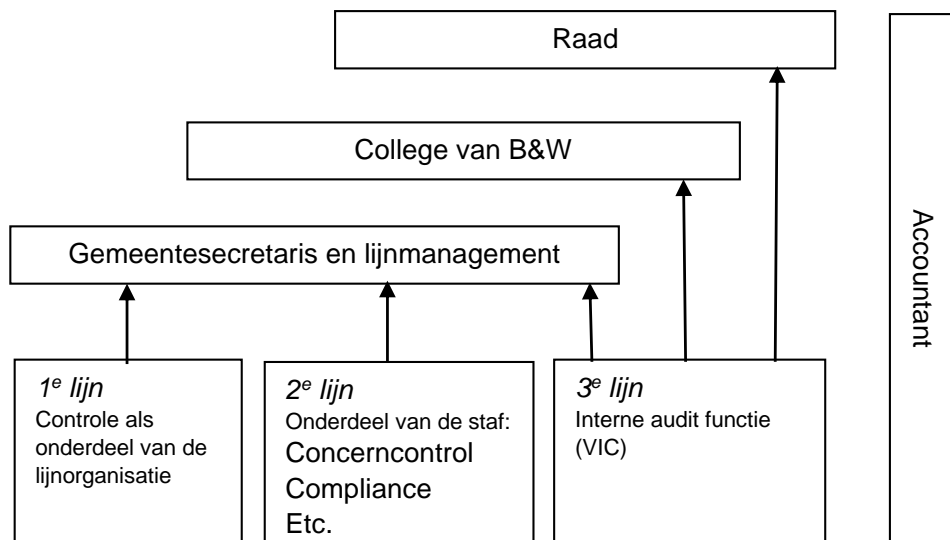
De verbijzonderde interne controle is een aanvulling op de reguliere interne controle, in die zin dat:

- een objectief oordeel gegeven wordt over de opzet, het bestaan en de werking van de interne controles en beheersmaatregelen, die in de lijn uitgevoerd worden;
- de focus ligt op de processen met de grootste (financiële en maatschappelijke) risico's.

Vanwege de belangrijke rol van de VIC bij de totstandkoming van de rechtmatigheidsverwoording wordt de VIC hierna nader toegelicht.

3.3 Verbijzonderde interne controle (VIC)

Verschillende functionarissen met uiteenlopende verantwoordelijkheden hebben te maken met de VIC, allemaal vanuit een andere rol. Om deze rollen en verantwoordelijkheden van elkaar te onderscheiden, is een model met drie verdedigingslijnen ontwikkeld⁷.



1e lijn: de interne controlemaatregelen in de lijnorganisatie;

2e lijn: die de 1e lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en toetst of de interne controlemaatregelen op uitvoeringsniveau aanwezig zijn en adequaat worden uitgevoerd;

3e lijn: de derde verdedigingslinie (interne audit functie of VIC).

Met de VIC wordt buiten de lijn van de afdeling vastgesteld of de interne controlemaatregelen zijn uitgevoerd en voldoende hebben gewerkt. Met de VIC wordt op een onafhankelijke wijze de naleving van interne controlemaatregelen getoetst. Toetsing van de naleving van de interne controle met gebruik van VIC is, in beginsel, voornamelijk gericht op processen met financiële risico's.

⁷ Notitie Rechtmatigheidsverantwoording BADO

Een gemeente kan voor een VIC gaan die vooral een positief effect heeft op de aanlevering van de stukken aan de accountant of aan de andere kant van het spectrum, voor een interne audit functie. In de praktijk komen er ook allerhande mengvormen voor. De vorm waarvoor wordt gekozen, zal het resultaat zijn van een kosten- en batenafweging. Hierbij is de meest intensieve en geavanceerde vorm niet noodzakelijkerwijze ook de beste vorm. De VIC moet vooral passen bij de eisen en schaal van de organisatie.

Ook moet er niet vanuit worden gegaan dat een investering in de VIC, een evenredige besparing op zal leveren in de kosten van de controle door de accountant. De intern uitgevoerde controlewerkzaamheden kunnen geen volledige vervanging zijn van de eigen waarnemingen door de accountant. Daar staan echter ook andersoortige baten tegenover, in de vorm van een betere beheersing van bedrijfsprocessen en risico's.

Bij de inrichting van de VIC kunnen uiteenlopende keuzes gemaakt worden. Zoals wie er belast is met deze werkzaamheden en de mate van objectiviteit waarover deze functionarissen beschikken, binnen de eigen organisatie. Hierbij is van belang dat de VIC primair een financiële insteek kent en niet in de eerste plaats een vorm van operational audit behelst.

3.4 Groeimodel

De beheerorganisatie van de gemeente Huizen dient zodanig ingericht te zijn, dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd en dat de controles hiervan worden vastgelegd. Dit is een groeiproces.



Bron: Notitie Rechtmatigheidsverantwoording BADO

Voor 2023 is de aanpak van de rechtmatigheidsverantwoording gebaseerd op niveau 1: verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid en hantering van wettelijke normen. In de komende jaren zal de aanpak groeien naar een hoger volwassenheidsniveau.

De inrichting van de VIC functie hangt samen met de groei in de volwassenheid van de interne beheersingsfunctie en daarmee de volwassenheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

Bijlage 1 Modelverantwoording (verplicht)

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, 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 betreffen⁸:

-
-

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.

⁸ 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.