

MEMO

Van college van B&W
Aan gemeenteraad
Datum 9 maart 2023
Zaaknummer -
Betreft Toelichting kaderstelling Rechtmatigheidsverantwoording

Aanleiding

In 2022 is het wetsvoorstel "versterking decentrale rekenkamers" aangenomen. Onderdeel hiervan is de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2023. Hierdoor verschuift de rechtmatigheidsverklaring van de accountant naar het college en wordt de verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen van de organisatie dus explicieter bij het college neergelegd.

De belangrijkste redenen hiervoor:

- Het benadrukt de politieke aanspreekbaarheid van colleges.
- Het verhoogt de kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering.
- Het sluit aan bij een brede maatschappelijke trend waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

Nieuwe werkwijze

Wij gaan bij de jaarstukken (2023 e.v.) een rechtmatigheidsverklaring afgeven. In deze verklaring rapporteren wij of gedurende het boekjaar financieel rechtmatig (binnen geldende regelgeving) is gehandeld. De accountant beoordeelt de verklaring op getrouwheid. Is deze feitelijk juist en volledig?

Financiële rechtmatigheid

De verantwoording betreft alleen de afwijkingen rondom 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.

Relevante criteria voor de rechtmatigheidsbeoordeling zijn:

- *Begrotingsrechtmatigheid*
financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de door het bestuur geautoriseerde begroting of passen binnen het beleid.
- *Voorwaardencriterium*
nadere eisen die worden gesteld aan de uitvoering van financiële beheershandelingen, bijvoorbeeld aanbestedingsregels.
- *Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium*
toetsing op juistheid en volledigheid van door derden verstrekte gegevens bij het gebruik van overheidsregelingen (misbruik) en toetsing of bij gebruik van overheidsregelingen geen rechtshandelingen zijn verricht, die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (oneigenlijk gebruik). Dit kan bijvoorbeeld spelen bij te verstrekken subsidies.
- *Overige interne financiële regelgeving die door de raad is vastgesteld.*

Organisatorische consequenties

Wij zijn verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van processen, controleren de rechtmatigheid en rapporteren hierover met de rechtmatigheidsverantwoording. De ambtelijke organisatie bereid de verantwoording voor met het uitvoeren van de verbijzonderde interne controle (VIC). De resultaten 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 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 in de werking van relevante interne beheersmaatregelen die daarvoor genomen zijn. De focus ligt op de processen met de grootste financiële en bestuurlijke risico's.

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).

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is een groeiproces. Voor de verantwoording 2023 stellen wij voor zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden. 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+). Hierbij is het wel zaak de uitvoering van de VIC verder te professionaliseren. Randvoorwaarde hierbij is wel dat het auditteam hiervoor op sterkte moet zijn.

Het is raadzaam om de eerste paar jaar vast te houden aan het huidige ambitieniveau 1+. Zodra de kwaliteit van de controles en de processen verder is verbeterd, kunnen aanvullende processen en/of thema's benoemd worden om daarmee toe te groeien naar variant 2. Deze variant vergt extra control inspanningen en dus extra capaciteit ten opzichte van nu.

Het nastreven van het afgeven van een 'In Control 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 auditfunctie gesteld dat dit voor de organisatie in de omvang van de gemeente Dordrecht niet haalbaar en ook absoluut niet wenselijk is.

Verantwoordingsgrens en rapporteringsgrens

Deze verantwoording over rechtmatigheid gebeurt bij de jaarstukken. In de rechtmatigheidsverklaring en in de paragraaf bedrijfsvoering. Het is aan de raad het detailniveau van deze verantwoording te bepalen.

Datum 9 maart 2023

Zaaknummer

De verantwoordingsgrens bepaalt vanaf welke omvang het college melding moet maken van een onrechtmatigheid in de rechtmatigheidsverklaring (zie bijlage 1). 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.

De verantwoordingsgrens kent een bandbreedte tussen de 0% en 3% van de totale lasten van de begroting. Op basis van de begrotingsomvang 2023 van € 684 miljoen is dus een verantwoordingsgrens mogelijk tot maximaal € 20,5 miljoen. De rapporteringsgrens is door de gemeenteraad vrij te bepalen. De verantwoordingsgrens die de accountant nu hanteert is gebaseerd op het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) en bedraagt 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden. De door de accountant gehanteerde rapporteringsgrens is € 275.000,- (0,05% van de totale lasten van de begroting).

Momenteel wordt door de commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden de actualisatie van het BADO. De verwachting is dat de verantwoordingsgrens wordt verhoogd van 1% naar 2%.

Advies

Wij stellen voor om voor de huidige bestuursperiode een verantwoordingsgrens te hanteren die aansluit op het BADO, maar hierbij al wel te anticiperen op de wijziging van het BADO. Dit betekent voor de rechtmatigheidsverantwoording 2% van de begrotingsomvang (€ 13,7 miljoen) in plaats van de huidige 1% (€ 6,9 miljoen) gehanteerd door de accountant. Dit geeft de organisatie ook tijd om te wennen aan deze nieuwe taak. Als rapporteringsgrens in de paragraaf bedrijfsvoering wordt geadviseerd aan te blijven sluiten op het controleprotocol 2022 en uit te gaan van 0,05% van de totale lasten van de begroting. 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 deze grenzen bijstellen voor het volgend jaar als daar aanleiding toe is.

Wij hebben dit advies verwerkt in de voorliggende nieuwe Financiële verordening Dordrecht 2023.

Bijlage 1 Modelverantwoording (verplicht)

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders [17]

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op <datum> vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door de raad bepaald en bedraagt <x>% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>.

Bevinding

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties <niet> rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen [18]:

.

.

In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met de raad aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het college ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

[17] In deze tekst wordt gesproken over college van burgemeester en wethouders, maar deze geldt ook voor gedeputeerde staten van de provincie en het (dagelijks) bestuur van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Daar waar gemeente staat, dient ook provincie, waterschappen of gemeenschappelijke regeling gelezen te worden.

[18] De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door de raad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden. Op basis van afspraken tussen de raad en het college kunnen afwijkingen die lager zijn dan de verantwoordingsgrens in de paragraaf Bedrijfsvoering worden vermeld.