



Nota beleidskaders Rechtmatigheidsverantwoording

Versie: 1.0



Inhoudsopgave

1. INLEIDING	3
1.1 AANLEIDING	3
1.2 DOELSTELLING VAN DE NOTA	3
1.3 AFBAKENING BELEIDSNOTA	4
1.4 OPBOUW BELEIDSNOTA	4
2. ACHTERGROND	5
2.1 INLEIDING	5
2.2 VERANDERINGEN N.A.V. INVOERING RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING	5
2.3 ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN	6
2.4 WETTELIJKE KADERS	7
2.5 ONDERBOUWING RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING	7
3. AMBITIENIVEAU RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING	9
3.1 INLEIDING	9
3.2 KEUZE EN VISIE AMBITIENIVEAU RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING	10
4. OPERATIONALISERING VERANTWOORDINGSGRENS	12
4.1 INLEIDING	12
4.2 OVERWEGINGEN BEPALING HOOGTE VERANTWOORDINGSGRENS	12
4.3 VOORSTEL VERANTWOORDINGSGRENS RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING	13
5. RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING	14
5.1 INLEIDING	14
5.2 PARAGRAAF BEDRIJFSVOERING	15

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2014 heeft de commissie Depla een aantal aanbevelingen gedaan over de vernieuwing van de Begroting en verantwoording van gemeenten (BBV). Eén van die aanbevelingen was de invoering van een collegeverklaring, waarin het college aangeeft rechtmatig te hebben gehandeld met betrekking tot de financiële regelgeving vanuit het Rijk en Europa. Het achterliggende doel van deze aanbeveling is dat het college verantwoordelijkheid neemt voor de (financiële) rechtmatigheid, waardoor er een kwaliteitsverhogend effect wordt bewerkstelligd van de gemeentelijke administratieve organisatie/interne controle. Daarnaast biedt het de raad de mogelijkheid, om vanuit haar kaderstellende- en controlerende rol, met het college over de (financiële) rechtmatigheid in gesprek te gaan.

De aanbeveling van de commissie Depla is de basis geweest voor het maken van een wetsvoorstel voor de invoering van een collegeverklaring voor de rechtmatigheid (hierna: rechtmatigheidsverantwoording). Op 27 september 2022 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel en daarmee de invoering van een collegeverklaring een feit is geworden.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf verslagjaar 2023 komt de verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen explicieter bij het college te liggen. Het college was altijd al verantwoordelijk voor de rechtmatige uitvoering van de begroting, maar met het opnemen van een verklaring (verantwoording) gaat het college zelf de dialoog aan met de raad over rechtmatig handelen.

Ten aanzien van de rechtmatigheid krijgt de raad een grotere betrokkenheid door vooraf kaders te stellen, waarbinnen het college moet handelen en achteraf vanuit haar controlerende rol de verantwoording en bevindingen wegen.

Wij zijn over de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording al in 2021 bij uw raad geweest. In januari 2021 heeft uw raad voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording een aantal kaders vastgestelde middels een voorgesteld besluit voor het jaar 2021. In eerste instantie was het de bedoeling dat de rechtmatigheidsverantwoording in 2021 zou worden ingevoerd. Echter door vertragingen is de invoering opgeschoven naar 2023. Wij willen u middels deze beleidsnota een actueel beeld geven over de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en wat dit betekent voor 2023 en verder.

1.2 Doelstelling van de nota

Deze nota is een uitwerking van het advies dat is opgenomen in de 'Kadernota Rechtmatigheid 2023' van de Commissie BBV. De nota gaat in op de verschillende aspecten van de rechtmatigheidsverantwoording.

Doel van deze nota is de raad mee te nemen in de recente wijzigingen ten aanzien van de verantwoording van de rechtmatigheid en wat dat betekent voor haar kaderstellende en controlerende rol.

Vanuit de kaderstellende rol wordt de raad gevraagd kaders aan het college mee te geven waaraan de rechtmatigheidsverantwoording moet voldoen.

Het gaat hier om de volgende drie kaders:

- Te hanteren ambitieniveau rechtmatigheid (welke kwaliteitsstandaard moet door de gemeentelijke organisatie worden opgevolgd) (hoofdstuk 3);
- Te hanteren verantwoordingsgrens (hoofdstuk 4)
- Richtlijnen geven waaraan de rapportering in de paragraaf Bedrijfsvoering moet voldoen.

In het voorgesteld besluit van 1 december 2020 (raadsvoorstel nr. 1447548) heeft de raad al ingestemd met het te hanteren ambitieniveau en verantwoordingsgrens.

Op basis van de vastgestelde kaders kan de raad achteraf haar controlerende taak vervullen door de bevindingen te wegen en hierover in gesprek te gaan met het college.

1.3 Afbakening beleidsnota

In deze beleidsnota zijn niet alle wettelijke kaders zoals vastgelegd in de Gemeentewet, BBV (inclusief uitgangspunten en standpunten) integraal geborgd. Alleen de relevante kaders voor de invoering van de financiële rechtsmatigheidsverantwoording zijn in deze beleidsnota meegenomen.

1.4 Opbouw beleidsnota

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken en een aantal bijlagen. Na de inleiding in hoofdstuk 1 gaat hoofdstuk 2 in op de wijzigingen ten aanzien van de verantwoording van de rechtmatigheid een aantal relevante aspecten. De hoofdstukken 3, 4 en 5 staan in het teken van de kaderstelling zoals de bepaling van het ambitieniveau (hoofdstuk 3) en de hoogte van de verantwoordingsgrens (hoofdstuk 4) en de wijze van rapportering (hoofdstuk 5).

2. Achtergrond

2.1 Inleiding

Binnen de gemeente is en blijft ook in 2023 het college bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid binnen de organisatie. Echter het college krijgt een explicietere verantwoordelijkheid door vanaf 2023 een rechtmatigheidsverantwoording over de financiële rechtmatigheid af te geven in de jaarrekening. Op die manier wordt verantwoording afgelegd over de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van de financiële bedrijfsvoering in de organisatie.

2.2 Veranderingen n.a.v. invoering rechtmatigheidsverantwoording

De belangrijkste en meest relevante wijzigingen zijn in onderstaande punten samengevat:

- Vanaf 1 januari 2023 gaat het college jaarlijks een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening.
- Het normenkader wordt de raad vastgesteld, waarna het college de rechtmatigheid toetst aan de hand van het vastgestelde normenkader.
- Het college legt zelfstandig verantwoording in de jaarrekening af over de naleving van de financiële rechtmatigheid in het boekjaar.
- De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening en is medebepalend voor de strekking van de controleverklaring.
- In de nieuwe situatie verklaart de accountant dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft, dat wil zeggen een volledig en juist beeld. Aangezien de rechtmatigheidsverklaring onderdeel uitmaakt van de jaarrekening heeft de verklaring van getrouwheid ook hierop betrekking.
- Bevindingen ten aanzien van de rechtmatigheidsfouten en onzekerheden worden in het jaarverslag opgenomen (paragraaf bedrijfsvoering) en niet in de jaarrekening.
- Het jaarverslag valt buiten de controlewerkzaamheden van de accountant. Wel zal de accountant toetsen of er tussen de rechtmatigheidsverantwoording en de bevindingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf tegenstrijdigheden bestaan.
- Het college legt verantwoording af aan de raad.

In onderstaand schema is de rechtmatigheidsverantwoording zoals die tot en met 2022 van toepassing was en de wijzigingen die per 2023 zijn ingegaan samengevat.



Bron: Notitie Rechtmatigheidsverantwoording (Bado)

2.3 Rollen en verantwoordelijkheden

Door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf het verslagjaar 2023 zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de raad, college en, ambtelijke organisatie gewijzigd. In het hieronderstaande schema zijn, als gevolg van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf verslagjaar 2023, de rollen en verantwoordelijkheden weergegeven.

		Raad	College	Ambtelijke organisatie	Concerncontrol/ Verbijzonderde interne controle
Verantwoording vanaf verslagjaar 2023	Vooraf	• Neemt kennis van het normenkader en stelt deze vast. • Bepaalt ambitieniveau, verantwoordingsgrens en rapportering rechtmatigheid.	• Stelt normenkader op en legt deze aan de raad voor. • Geeft opdracht aan de organisatie om alle rechtmatigheidscriteria te controleren		
	Uitvoering		• Reactie op concept controle-verklaring en rapport van bevindingen	• Verantwoordelijk voor de borging van de rechtmatigheid en getrouwheid in het primaire proces.	• Voert verbijzonderde interne controle op de rechtmatigheid uit en rapporteert aan het college.
	Verantwoording	• Bespreekt uitkomsten jaarrekeningcontrole (getrouwheid) met de accountant. • Bespreekt bevindingen rechtmatigheid met college.	• Rapporteert bevindingen in de rechtmatigheidsverantwoording • Gaat met de raad in gesprek over de bevindingen in de rechtmatigheidsverantwoording.		• Rapporteert over de controle-bevindingen aan het college.

Raad

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording betekent de raad een versteviging van de kaderstellende rol. Dat begint in feite al aan de voorkant, door het vaststellen van de financiële verordeningen ex artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet. Daarnaast stelt de raad de verantwoordingsgrens vast wanneer geconstateerde rechtmatigheidsfouten in de verantwoording moeten worden toegelicht. De controlerende rol van de raad wordt versterkt, doordat het college via de rechtmatigheidsverantwoording verantwoording aflegt óver de rechtmatigheid. Dit biedt voor de raad ruimte om hierover met het college in gesprek te gaan.

Samenvattend zijn de verantwoordelijkheden van het Algemeen Bestuur als volgt:

- Vaststellen van de verordeningen conform artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet met aanpassingen n.a.v. rechtmatigheidsverantwoording over boekjaar 2023.
- Vaststellen van de verantwoordinggrens (tussen de 0% en 3% van de totale begrote lasten) met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording.
- Vaststellen te hanteren ambitieniveau te aanzien van de rechtmatigheid;
- Het instrueren van het college over hetgeen opgenomen dient te worden in de paragraaf bedrijfsvoering in het jaarverslag aangaande de rechtmatigheidsverantwoording.
- Vaststellen van de, door het college opgestelde, rechtmatigheidsverantwoording over boekjaar 2023 in het voorjaar van 2024.

College

De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid ligt bij het college. Het college dient erop toe te zien dat de administratie en interne beheersing zodanig is ingericht dat het daarover verantwoording kan afleggen. Ook draagt het college de verantwoordelijkheid voor eventuele rechtmatigheidsfouten en dient zij de bedrijfsprocessen te optimaliseren om eventuele fouten te voorkomen. Het college dient tevens de rechtmatigheidsverantwoording op te stellen en op

te nemen in de jaarrekening. Tevens draagt zij zorg voor een toelichting op de financiële rechtmatigheid, welke in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag opgenomen dient te worden. Voor de uitvoering hiervan zal zij worden ondersteund door het management van de gemeente. Samenvattend zijn de verantwoordelijkheden voor het college als volgt:

- Algehele verantwoordelijkheid over het gevoerde beleid met betrekking tot de rechtmatigheid.
- Zodanige inrichting van de AO/IB, waardoor verantwoording omtrent rechtmatigheid mogelijk is.
- Optimaliseren bedrijfsprocessen om rechtmatigheidsfouten te voorkomen.
- Opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en verantwoording in de jaarrekening.
- Opstellen van een toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag.

Directie / ManagementOverleg

De directie en het managementoverleg (MO) zijn verantwoordelijk voor het ambtelijk tot stand komen van de rechtmatigheidsverantwoording, die het college in de jaarrekening dient op te nemen. Zij zijn namelijk de uiteindelijke eigenaar van alle bedrijfsprocessen en dragen derhalve ook de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van alle processen. Vaak worden de processen gedelegeerd aan proceseigenaren in de eerste lijn, die verantwoording dienen af te leggen aan de directie. Onder de verantwoordelijkheid van de directie wordt de rechtmatigheidsverantwoording opgesteld en aangeboden ter besluitvorming aan het college.

Lijnmanagement

Het dagelijks managen van de bedrijfsprocessen en activiteiten valt onder de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement, oftewel de eerste lijn. Het is van belang dat voor de processen ook een procesbeschrijving aanwezig is met daarin de belangrijkste risico's en interne beheersmaatregelen. Het lijnmanagement heeft als rol om de interne beheersmaatregelen, ook wel interne controles genaamd, adequaat uit te voeren binnen de processen.

Externe accountant

De rol van de externe accountant met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording wijzigt. De accountant toetst enkel nog de getrouwheid van de jaarrekening en dus ook de door de gemeente afgegeven rechtmatigheidsverantwoording. Er vindt geen aparte controle meer plaats door de accountant op de rechtmatigheidsaspecten ten aanzien van de financiële rechtmatigheid. Hier is het college verantwoordelijk voor geworden.

2.4 Wettelijke kaders

De belangrijkste wettelijke kaders voor de rechtmatigheid zijn:

- Gemeentewet (artikelen 212/213/213a)
- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
- Kadernota Rechtmatigheid Commissie BBV 2023.

Bovengenoemde beleidskader en de wetgeving waarop de rechtmatigheidsverantwoording is gebaseerd heeft enige consequenties voor de diverse (financiële) verordeningen. In het najaar van 2023 zullen deze verschillende verordeningen worden geactualiseerd en voor vaststelling aangeboden worden aan de raad.

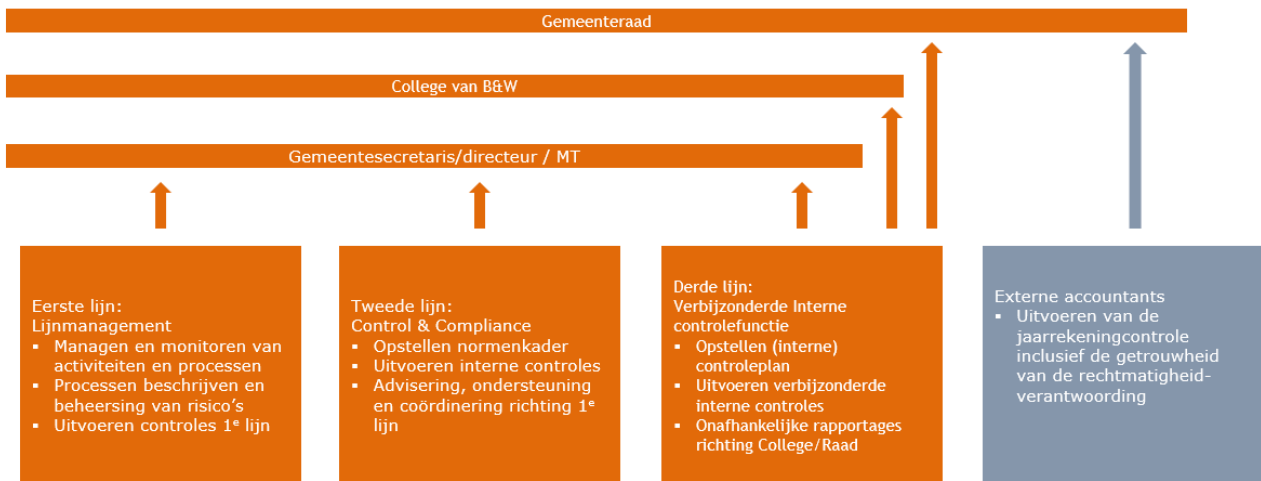
2.5 Onderbouwing rechtmatigheidsverantwoording

Voor de rechtmatigheidsverantwoording dient de gemeente een onderbouwing op te stellen. Onderdeel van de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording zijn de uitkomsten van de interne controles die binnen de gemeente uitgevoerd worden om vast te stellen of wet- en regelgeving zijn nageleefd binnen de organisatie.

Belangrijke voorwaarde hierbij is dat de interne beheersing binnen de gemeente op orde is. Interne beheersing omvat het geheel aan maatregelen teneinde te bewerkstelligen dat de

(strategische) doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden (wet- en regelgeving, procedures etc.) worden gehaald. Met andere woorden: interne beheersing controleert niet alleen de processen, maar beheerst en stuurt ze ook waar nodig aan.

Om voldoende zekerheid te hebben over de betrouwbaarheid van de informatievoorziening heeft de gemeente adequate (interne)controlemaatregelen nodig, geborgd binnen een framework. Een veel gebruikt model voor het borgen van het rechtmatig handelen is het Three lines model. Het model bestaat uit meerdere verdedigingslinies die het rechtmatig handelen borgen. In onderstaande schema is het model weergegeven.



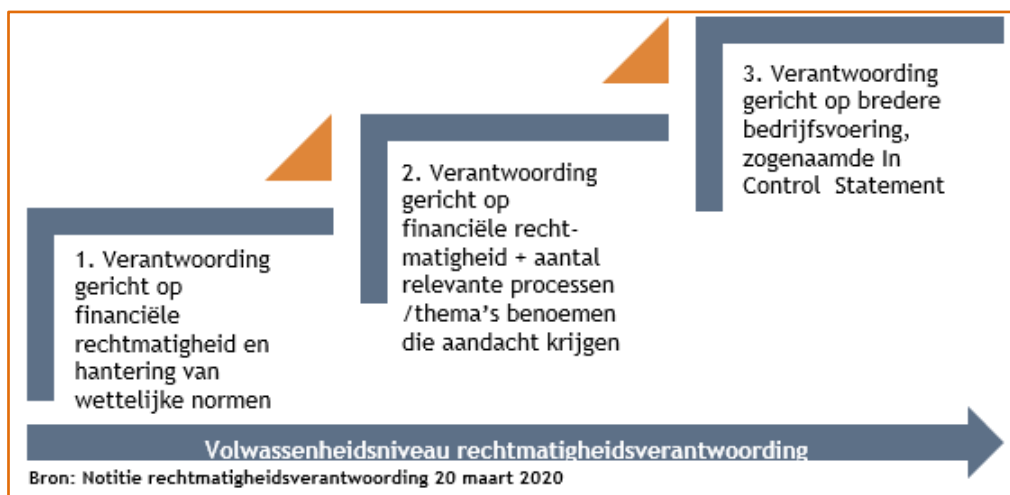
- **1^e lijn:** de interne controlemaatregelen die belegd zijn in de lijnorganisatie. 1^e lijns controles hebben betrekking op de eerste, initiële beoordelingen en activiteiten die worden uitgevoerd om de nalevering van wetten, voorschriften en beleid te waarborgen. Deze controles zijn vaak gericht op operationele (financiële) processen, basisniveau controles en routinematige taken.
- **2^e lijn:** De tweede lijn vervult een controlerende en ondersteunende rol om ervoor te zorgen dat de "eerste lijn" de juiste interne controles toepast en om eventuele tekortkomingen te identificeren en aan te pakken. Dit helpt de integriteit van de informatievoorziening te waarborgen en risico's te beheersen.
- **3^e lijn:** In de derde lijn is de interne auditfunctie opgenomen. In de 3^e lijn is ook de verbijzonderde interne controle opgenomen. De verbijzonderde interne controle controleert het rechtmatig handelen, bovenop en ook voortbouwend op de interne controles die reeds uitgevoerd worden in de 1^e lijn en 2^{de} lijn. In de 3^e lijn vervult concern control een rol door het geven van een oordeel over de interne beheersing en de effectiviteit van de sturing. Tevens geeft zij de kaders hiervoor mee.

De interne beheersing binnen de gemeente is in de basis op orde. De komende jaren wil de organisatie verder werken aan een doorontwikkeling van de interne beheersing waarbij de implementatie van het Three lines model één van de onderdelen is.

3. Ambitieniveau rechtmatigheidsverantwoording

3.1 Inleiding

De rechtmatigheidsverantwoording heeft als doel om de kwaliteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering te verbeteren. Vanaf verslagjaar 2023 neemt de gemeente in de jaarrekening de rechtmatigheidsverantwoording op. Het staat de gemeente vrij om naast de rechtmatigheidsverantwoording zich breder te verantwoorden. Vanuit haar kaderstellende verantwoordelijkheid bepaalt de raad, nadat zij het advies van het college in haar afweging heeft meegenomen, welk ambitieniveau de gemeentelijke organisatie ten aanzien van de rechtmatigheid dient op te volgen. De commissie¹ Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden (BADO) heeft hiervoor een aantal verschillende varianten ontwikkelt die in onderstaande schema zijn weergegeven.



De varianten variëren van een basis uitwerking rechtmatigheid tot volledig in control zijn van de organisatie, waarbij ook onderdelen worden geraakt die buiten de scope van de rechtmatigheid vallen zoals AVG, niet financiële processen etc. Hierna volgt een toelichting op de verschillende varianten waar u als raad een keuze uit kan maken.

Variant 1. Verantwoording gericht op de financiële rechtmatigheid en hantering wettelijke normen

In de eerste variant zorgt het college, in afstemming met de raad en accountant, voor een interne beheersing en interne controle, specifiek gericht op minimale eisen van de rechtmatigheidsverantwoording. Dat betekent dat de interne controles zodanig systeem- of gegevensgericht gepland worden, dat het college medio 2024 tot een gedegen onderbouwd oordeel over de rechtmatigheid over boekjaar 2023 kan komen. Variant I is gelijk aan de reikwijdte in de situatie tot en met 2022, waarbij de accountant een oordeel gaf over de rechtmatigheid.

Variant 2. Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid + aantal relevante processen/ thema's die aandacht krijgen

¹ In deze commissie werken decentrale overheden, accountants en het Rijk samen om de interpretatie van regels op de terreinen bedrijfsvoering, verantwoording en accountantscontroles toe te spitsen op de praktijk van decentrale overheden. BADO is de nieuwe naam van de commissie HADO (Handreiking Auditing Decentrale Overheden)

In de tweede variant gaat de organisatie een stapje verder en gebruikt de rechtmatigheidsverantwoording als impuls om de bedrijfsvoering te verder verbeteren. Middels een businesscase en plan van aanpak wordt uitgewerkt wat de ambitie van de organisatie is ten aanzien van de AO/IB, het IT-beheer en verbijzonderde interne controle.

Variant 3. Verantwoording gericht op de brede bedrijfsvoering, het zogenaamde In Control Statement

Deze derde variant gaat nóg een stap verder. In dit geval verklaart het college niet alleen getrouw en rechtmatig te hebben gehandeld, maar ook dat het systeem van interne beheersing en risicomanagement toereikend is om de risico's te beheersen, ofwel dat de organisatie 'in control' is. Het gaat dan naast risico's over rechtmatigheid, ook om doelmatigheid en doeltreffendheid. Niet alleen financiële thema's kunnen hieronder vallen, maar ook juridische, fiscale en IT-gerelateerde thema's. Hiervoor moet een specifiek normenkader worden afgesproken, dat verder gaat dan alleen interne procedures (compliance) reikt, maar ook kan gaan over de beheersmaatregelen ten aanzien van operationele en strategische doelen.

Bij de afweging voor het maken van een keuze voor één van de varianten spelen verschillende factoren een rol. In paragraaf 3.2 wordt de visie op het ambitieniveau verwoordt en wat dit betekent voor de organisatie.

3.2 Keuze en visie ambitieniveau rechtmatigheidsverantwoording

Het vanaf 2023 opnemen van een In Control Statement in de jaarstukken is geen verplichting voor de gemeente, het is een keuze. Vanaf 2023 moet de gemeente minimaal de rechtmatigheidsverantwoording (variant I) opnemen in de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording (variant I) komt qua inhoud overeen met de situatie tot en met 2022 waarover de accountant een oordeel gaf.

De rechtmatigheidsverantwoording heeft als doel om de kwaliteit van de gemeentelijke bedrijfsvoering te verbeteren. Dit betekent veranderingen in de organisatie, (werk)processen, cultuur etc. Op dit moment is de interne beheersing en interne controle in de basis op orde en toereikend om te komen tot een onderbouwing voor de rechtmatigheidsverantwoording.

De ambitie van de gemeente Meppel is in te spelen op de ontwikkelingen in onze maatschappij. Door o.a. meer in gesprek te gaan met mensen in onze samenleving om maatschappelijke en dienstverleningsvraagstukken samen op te lossen. We zetten daarbij de bedoeling centraal; doen wat nodig is staat bij ons voorop, in plaats van doen wat hoort. Zo houden we de hoofdzaak en de menselijke maat in beeld. Het gaat immers om de betekenis van wat de gemeente doet in het leven van de inwoner of de ondernemer.

Bij het concretiseren van deze ambitie hoort een volwassen kwalitatieve bedrijfsvoering, waaronder de interne beheersing. De vergt de komende jaren stapsgewijs een verandering van de organisatie o.a. op het gebied van processen, interne beheersingsmodel, cultuur etc. waardoor er uiteindelijk een organisatie ontstaat van is gegroeid van een organisatie die de 'basis op orde heeft' naar een organisatie dat 'in control' is.

Echter, het verwezenlijken van deze ambitie vergt de nodige financiële middelen en inspanning van de ambtelijke organisatie omdat o.a. moet worden geïnvesteerd in de verandering van de organisatie, ICT-ondersteuning en mensen. Dergelijke trajecten vergen de nodige jaren en is voor de korte termijn niet te realiseren. Om tot een verantwoord proces te komen is het verstandig om eerst het huidige kwaliteitsniveau van de rechtmatigheid te handhaven en daar waar mogelijk verbeteren aan te brengen.

Advies ambitieniveau rechtmatigheidsverantwoording

Het college geeft de raad het advies om voor de komende twee verslagjaren (2023 en 2024) te kiezen voor de rechtmatigheidsverantwoording gericht op de financiële rechtmatigheid en hantering van de wettelijke normen.

Het college stelt voor om na de rechtmatigheids-verantwoording over 2024 een evaluatie te doen en hierover in te gaan gesprek met de raad.

4. Operationalisering verantwoordingsgrens

4.1 Inleiding

De mate waarin eventuele afwijkingen in de verantwoording worden gerapporteerd is mede afhankelijk van de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens. 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. De raad bepaalt de grens, waarboven het college afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording, de verantwoordingsgrens.

De verantwoordingsgrens is een door de raad vastgesteld bedrag, waarboven het College de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

De raad is vrij om binnen de eerdergenoemde bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is het volgende van belang om op te merken: voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

4.2 Overwegingen bepaling hoogte verantwoordingsgrens

De raad is vrij om binnen de genoemde bandbreedte tussen de 0% en 3%, het percentage van de verantwoordingsgrens vast te stellen. Echter, elke keuze heeft gevolgen. De raad kan bij de bepaling van de hoogte van de verantwoordingsgrens de volgende aspecten en overwegingen meenemen.

Aspect	Overwegingen
Informatiepositie van de gemeenteraad	▪ <u>Lage percentage verantwoordingsgrens:</u> Fouten en onduidelijkheden zullen eerder worden opgenomen en dus gerapporteerd aan de raad. De kans is groot dat de raad met allerlei detail-afwijkingen wordt geconfronteerd ▪ <u>Hoge percentage verantwoordingsgrens:</u> Fouten en onduidelijkheden worden minder snel opgenomen en gerapporteerd aan de raad.
Kosten van de verantwoording	▪ <u>Lage percentage verantwoordingsgrens:</u> De ambtelijke organisatie moet meer inspanningen verrichten om afwijkingen op te sporen, vastleggen en rapporteren. Gevolg hiervan is dat de interne controles voor de gemeente duurder wordt. ▪ <u>Hoge percentage verantwoordingsgrens:</u> De inspanningen voor de interne controle is beperkter en daarmee vallen de kosten ook lager uit.

Eenduidigheid van normen en communicatie	▪ Aansluiting bij de huidige en reeds bekende percentages. Hierbij is de 1%-norm voor fouten bij de accountantscontrole relevant. ▪ Accountant hanteert in kader van de materialiteit normen, die ontleend zijn aan de Bado. ▪ Als er verschillende normen worden gehanteerd voor de rechtmatigheid en materialiteit, dan zal de raad moeten uitleggen waarom iets gezien door de bril van de rechtmatigheid wel akkoord is en door de bril van materialiteit niet.
--	---

4.3 Voorstel verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording

Op basis van het controleprotocol bij de jaarrekening van de gemeente Meppel zijn de toleranties op dit moment voor de jaarrekening bepaald op 1% van de totale lasten en 3% van de totale lasten voor onzekerheden. Deze percentages zijn conform het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO).

De mate waarin eventuele afwijkingen in kader van de rechtmatigheid in de verantwoording worden gerapporteerd, is mede afhankelijk van het door de Raad vast te stellen verantwoordingsgrens. De verantwoordingsgrens valt volgens de BADO in een bandbreedte tussen de 0% tot 3% van de totale lasten van de begroting, inclusief de dotaties aan de reserves. Een norm van 1% sluit aan met de diepgang die de accountant hanteert bij het uitvoeren van de jaarrekeningcontrole.

Advies verantwoordingsgrens

Het advies van het college is om voor de verslagjaren 2023 en 2024 uit te gaan van de norm van 1% (1% van de lasten inclusief de toevoegingen aan reserves als maximum om te bepalen of er sprake is van een rechtmatige verantwoording).

Na afloop van het verslagjaar 2024 kan worden nagegaan of er behoefte is aan een aanpassing van deze norm.

5. Rechtmatigheidsverantwoording

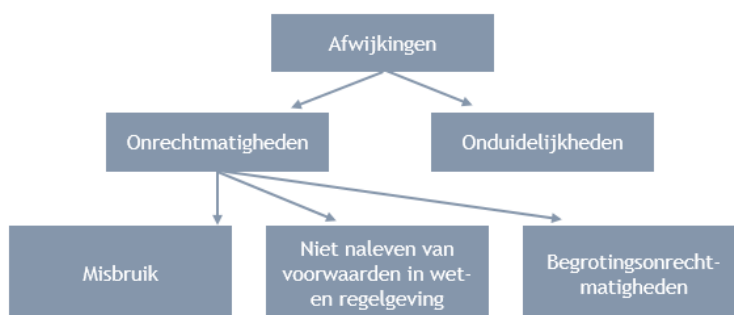
5.1 Inleiding

Doelstelling van de rechtmatigheidsverantwoording is dat het college zelfstandig verantwoording aflegt in de jaarrekening over de naleving van de financiële rechtmatigheid vanaf boekjaar 2023. De rechtmatigheidsverantwoording is onderdeel van de jaarrekening en is daarmee onderdeel van de accountantscontrole.

Hiertoe heeft de Commissie BBV een standaardtekst gepubliceerd die in bijlage II van deze beleidsnota is opgenomen. De tekst is de voorgeschreven standaard dat het college moet gebruiken bij het afleggen van verantwoording aan de raad. Het college rapporteert over het volgende:

- Het college rapporteert dat de financiële transacties rechtmatig zijn en binnen de voorafgestelde verantwoordingsgrens door de raad, wanneer de bevindingen vanuit de 'onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording' onder de gestelde verantwoordingsgrens blijven.
- Het college rapporteert of en zo ja, welke financiële transacties niet (geheel) rechtmatig zijn en binnen de voorafgestelde verantwoordingsgrens door de raad, wanneer de bevindingen vanuit de 'onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording' de verantwoordingsgrens overschrijden. In dat geval geeft het college aan waar de bevindingen/afwijkingen betrekking op hebben en voor welk bedrag. Dit wordt beschreven in het onderdeel Conclusie.

Het college maakt in haar verantwoording gebruik van de begrippen 'fouten' en 'onduidelijkheden' om de afwijkingen te duiden. Deze begrippen zijn onderling niet uitwisselbaar al kan er wel sprake zijn van overlap (zie onderstaande schema).



- Afwijkingen: Posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen of onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid;
- Onrechtmatigheden: Rechtmatigheidsfouten uit financiële beheershandelingen door niet naleving van wet- en regelgeving;
- Onduidelijkheden: Hiervan is sprake als het college in kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet;
- Begrotingsonrechtmatigheden: Hiervan is sprake als bij de realisatie van de doelen en activiteiten wordt afgeweken van de begroting die door de raad wordt vastgesteld. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
 - b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.

- c. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling in een tussentijdse rapportage
- d. Bij overschrijdingen als deze tijdig (in het eerstvolgende P&C document) gemeld zijn.

De rechtmatigheidsverantwoording is een onderdeel van de jaarrekening. Aangezien de accountant van de raad de opdracht krijgt om de jaarrekening te controleren, betreft de accountant ook de rechtmatigheidsverantwoording in de oordeelsvorming. De accountant verklaart dat de jaarrekening getrouw is, dat wil zeggen een volledig en juist beeld geeft. Hiermee is ook verklaard dat de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is.

5.2 Paragraaf bedrijfsvoering

Naast het afleggen van de verantwoording over de rechtmatigheid via een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening, dient het college ook in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren. Over de mate van detaillering zal het college met de raad afspraken moeten maken. De Commissie BBV doet in de Notitie Paragraaf bedrijfsvoering enkele stellige uitspraken en aanbevelingen dat als kader voor de rapportering kan worden gebruikt:

Stellige uitspraken:

- In de paragraaf bedrijfsvoering wordt, op basis van de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van afspraken met de gemeenteraad, aanvullende informatie opgenomen over de individueel geconstateerde afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording;
- In de paragraaf bedrijfsvoering beschrijft het college welke actie hij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
- Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het naleven van de bepalingen in de Wet fido en bijhorende Regelingen moeten worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Aanbevelingen:

- De commissie BBV adviseert om geconstateerde (fraude(s) vanuit de eigen organisatie door bijvoorbeeld eigen medewerkers toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering;
- De commissie BBV adviseert om afspraken te maken tussen raad en college over de wijze waarop met niet-financiële onrechtmatigheden wordt omgegaan. Deze afspraken kunnen onderdeel zijn van de nota bedrijfsvoering of de financiële verordening.

De keuze in de mate van detaillering van de rapportering in de paragraaf bedrijfsvoering is een afweging tussen enerzijds de informatiebehoefte van de raad en anderzijds de inspanningen die voor het ambtelijk apparaat hieraan verbonden zijn om tot rapporteren.

De rechtmatigheidsverantwoording wordt éénmaal per jaar afgelegd aan de raad. De raad kan ervoor kiezen om zich meerdere keren per jaar te laten informeren over rechtmatigheidsaspecten, bijvoorbeeld wanneer er zich bijzondere zaken voordoen. Bij de keuze geldt een afweging tussen enerzijds de informatiebehoefte van de raad en anderzijds de inspanningen die voor het ambtelijk apparaat hieraan verbonden zijn om te rapporteren.

Verslagjaar 2023 is het eerste jaar van invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is een groei- en leerproces waarbij in de komende jaren ervaring moet worden opgedaan hoe één en ander uitpakt.

Advies mate van detaillering rapportering paragraaf bedrijfsvoering

Het advies aan de raad is om de detaillering van de rapportering in de paragraaf bedrijfsvoering conform de stellige uitspraken van de BBV te doen en éénmaal per jaar te rapporteren via de jaarrekening (paragraaf bedrijfsvoering). Mochten er zich gedurende het verslagjaar ten aanzien van de rechtmatigheid bijzonderheden voordoen, dan zal het college hierover tussentijds rapporteren aan de raad.

Het college stelt voor om na de rechtmatigheidsverantwoording over 2024 een evaluatie te doen en hierover in te gaan gesprek met de raad.

Bijlage I: Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving, waaronder ook de verordeningen en besluiten van de raad inbegrepen zijn. Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) maakt onderscheid in het juridisch begrip van de rechtmatigheid en rechtmatigheid van financiële beheershandelingen:

- *De rechtmatigheid van niet-financiële handelingen en beslissingen (juridisch)*
De rechtmatigheid van niet-financiële handelingen en beslissingen heeft in beginsel betrekking op alle geldende wetten en regels. Het is een juridisch begrip dat aangeeft dat de handelwijze in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving. Dit betekent dus dat alle handelingen die de gemeente verricht moeten voldoen aan de wet- en regelgeving.
- *De rechtmatigheid van financiële beheershandelingen*
Bij de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen bestaat een directe relatie met het financiële beheer en is daarmee minder omvattend dan de rechtmatigheid van niet-financiële handelingen en beslissingen. Het gaat bij de financiële rechtmatigheid uitsluitend om de wet- regelgeving die een relatie heeft met de baten, lasten en balansmutaties (financieel beheer).

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria (zie bijlage I). Het college legt verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. De eerste zes criteria (calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium, leveringscriterium) zijn niet opgenomen in de rechtsmatigheidsverantwoording omdat deze worden afgedekt door de getrouwheid en rechtmatigheid. Deze zes criteria komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht baten en lasten en vallen daarmee onder de accountantscontrole.

Drie criteria (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, misbruik en oneigenlijk gebruik) gaan specifiek over de financiële rechtmatigheid. Deze drie criteria komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording.

Bijlage II: Definities rechtmatigheidscriteria

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) wordt het begrip financiële rechtmatigheid concreet gemaakt aan de hand van een negental criteria, welke in de onderstaande tabel nader zijn toegelicht.

	Criterium	Omschrijving	Getrouw beeld	Rechtmatigheid
1.	Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	✓	✓
2.	Valuteringscriterium	Tijdstip van betalingen en de verantwoording van de verplichtingen is juist.	✓	✓
3.	Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/of diensten.	✓	✓
4.	Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist.	✓	✓
5.	Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	✓	✓
6.	Aanvaardbaarheids-criterium	Financiële beheershandelingen passen past bij de activiteiten en in relatie tot de kosten aanvaardbare tegenprestatie.	✓	✓
7.	Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Past het totaal binnen het opgestelde het geautoriseerde programma.		✓
8.	Voorwaardencriterium	Voldoen aan geldende wet- en regelgeving. Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.		✓
9.	Misbruik & oneigenlijk Gebruik criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (=misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts) handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling		✓

De eerste zes criteria hebben gaan over een 'getrouw beeld' en blijven van toepassing bij de vaststelling van de jaarrekening. De zes criteria worden al afgedekt met een getrouwsheidsoordeel van de accountant, zodat hierover geen aparte verantwoording ten aanzien van de rechtmatigheid meer te worden afgelegd. Het college dient aan de raad verantwoording af te leggen over de laatste drie criteria: begrotingscriterium, voorwaardencriterium en Misbruik & oneigenlijk gebruik criterium.

Definitie criteria

Begrotingscriterium

Hier gaat het om de controle op eventuele overschrijdingen van de geautoriseerde begroting na de begrotingswijzigingen in het betreffende boekjaar. Onderdeel van dit criterium in de rechtmatigheidsonderbouwing is het vaststellen of sprake is van begrotingsoverschrijdingen en of deze passen binnen het beleid en of deze met een reden van overschrijding zijn toegelicht in de jaarrekening. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld, zijn deze overschrijdingen rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is, wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording.

In de financiële verordening is ten aanzien van het begrotingscriterium opgenomen dat het uitgangspunt is dat iedere afwijking van de geautoriseerde begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:

- Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
- Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
- De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling in een tussentijdse rapportage.

Voorwaardencriterium

Bij het voorwaardencriterium wordt gekeken naar de financiële beheersing binnen de gemeente en of deze voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Denk hierbij aan voorwaarden in relatie tot het normenkader met betrekking tot bijvoorbeeld de controletechnische functiescheiding, het toekennen van verstrekkingen, het aantonen van bewijsstukken en overige gestelde eisen aan administratieve bepalingen. Voor elke organisatie dienen deze voorwaarden inzichtelijk gemaakt te worden. Ook staan de minimale vereisten in de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV. De organisatie dient in de rechtmatigheidsverantwoording vast te stellen dat aan de binnen de gemeente geldende voorwaarden is voldaan.

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium heeft betrekking op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen. De Notitie Rechtmatigheidsverantwoording van de Bado zijn de begrippen *misbruik* en *oneigenlijk* als volgt gedefinieerd:

- 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, dan met het doel om voor 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 'geest van de wet'). De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving. Ook dit kan tot een onrechtmatigheid leiden.

Voor 2023 heeft de gemeente Meppel nog geen specifiek M&O beleid. Wel zijn er binnen de organisatie beheersmaatregelen aanwezig ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Bijlage III: Model van de rechtmatigheids- verantwoording

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>% 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:

.

.

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.