Gemeente Coevorden

Nota Rechtmatigheid

Inhoudsopgave

NOTA RECHTMATIGHEID **1**
INHOUDSOPGAVE **3**
NOTA RECHTMATIGHEID **4**

Nota Rechtmatigheid

Inleiding

Omschrijving activiteit begroting
Rechtmatigheidsverantwoording college wettelijke verplichting met ingang van verslagjaar 2023.
Deze (nieuwe) nota is opgesteld naar aanleiding van de definitieve invoering vanaf het verslagjaar 2023 van de (verplichte) rechtmatigheidsverantwoording door het college. Deze rechtmatigheidsverantwoording vindt zijn oorsprong in het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers'. Middels de rechtmatigheidsverantwoording legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. Iets dat eerst altijd binnen de accountantscontrole was opgenomen, samen met het oordeel over de getrouwheid. De accountant is nu alleen nog verantwoordelijk voor het getrouwheidsoordeel van de jaarrekening inbegrepen de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Dit betekent concreet dat de accountant een getrouwheidsoordeel geeft bij de rechtmatigheidsverantwoording van het college.
Dialoog college en raad over interne beheersing rechtmatigheid financieel beheer
Rechtmatig handelen is voor een overheidsorganisatie belangrijk, een overheid hoort te voldoen aan wet- en regelgeving. Bij de evaluatie van het besluit BBV in 2013 heeft de commissie BBV een advies gegeven aan het ministerie van Binnenlandse Zaken om de verantwoordelijkheid voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording neer te leggen bij het college. Dit past in de tijdgeest waarin de verantwoordelijkheid gelegd wordt waar deze hoort. 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. Het college zal als gevolg daarvan nog meer waarde gaan hechten aan een goede, transparante, interne beheersing. Immers het college zal de dialoog met de raad moeten aangaan m.b.t. de geconstateerde rechtmatigheidsfouten- en onduidelijkheden en vooral ook hoe die, middels inrichting, implementatie en controle van interne beheersingsmaatregelen, te beheersen. Het college is zich hierdoor nog meer bewust van haar verantwoordelijkheid: zorgen voor een goed financieel beheer. In de praktijk valt goed financieel beheer niet op. Pas als het fout gaat merken we het belang van een goede interne beheersing van de financiële processen en alles wat daar mee samen hangt.
Vastleggen verantwoordingsgrens, rapportagegrens
Met deze nota vat de raad de belangrijkste regels samen die ze als verplicht kader oplegt aan het college van B&W voor het te voeren beleid rondom rechtmatigheid vanaf 2023 en verder. Specifiek gaat het daarbij om het vastleggen van de zogenaamde verantwoordingsgrens en rapportagegrens waarmee het college bij de oplevering van de jaarlijkse rechtmatigheidsverantwoording rekening dient te houden. De geconstateerde fouten en onduidelijkheden boven de rapportagegrens bovendien nog individueel toegelicht moeten worden in de paragraaf bedrijfsvoering. Op 21 maart 2025 is een wetswijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) genomen. Dit besluit heeft gevolgen voor de goedkeuringstolerantie van de jaarrekening en gaat in per boekjaar 2025. Voorheen hanteerde de accountant aparte toleranties voor fouten (1%) en onzekerheden (3%). Die worden nu samengevoegd tot één goedkeuringstolerantie van 2% van de totale lasten (excl. toevoegingen aan reserves). In lijn met de wijziging van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden hanteren wij voor het jaarverslag 2025 de wettelijk vastgestelde goedkeuring tolerantie van 2% van de totale lasten exclusief toevoegingen aan reserves.
Door deze wetswijziging hoeven gemeenten niet langer zelf een tolerantiegrens te bepalen en motiveren. Het zorgt daarnaast ook voor een uniformiteit tussen gemeenten en voorkomt interpretatieverschillen. Het heeft ook als voordeel dat er minder discussie kan ontstaan met de accountant over wat materieel is. De wetswijziging ondersteunt het nieuwe model waarin gemeenten zelf verantwoording afleggen over rechtmatigheid, in plaats van alleen via de accountant. Het stimuleert het eigenaarschap en transparantie binnen de organisatie.

Positie nota binnen bestaande kaders

Omschrijving activiteit begroting
In art. 2 van de door de raad vastgestelde financiële verordening (art. 212 gemeentewet) is voorgeschreven dat het college zorg draagt voor de nadere regels m.b.t. het financiële beleid van de gemeente Coevorden. Onderdeel van dit financiële beleid is o.a. deze nota Rechtmatigheid.

Aanleiding

Omschrijving activiteit begroting
De Eerste Kamer nam op 27 september 2022 de Wet versterking Decentrale Rekenkamers aan. De wet is op 1 januari 2023 van kracht gegaan. Voor de gemeente betekent dit dat vanaf het verslagjaar 2023 (in 2024) voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording moet worden afgegeven door het college van burgemeester en wethouders. Hiermee leggen decentrale overheden zelfstandig verantwoording af over de naleving van geldende wet- en regelgeving bij de totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening.
De invoering van de Wet versterking Decentrale Rekenkamers en daarmee de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft effect op de gemeentelijke verordeningen die gebaseerd zijn op art. 212 en 213 van de Gemeentewet. Het gaat hierbij om de financiële verordening (art. 212 Gemeentewet), de controleverordening (art. 213 Gemeentewet) en de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (art. 213a Gemeentewet).
Deze nota is opgesteld naar aanleiding van de definitieve invoering van de (verplichte) rechtmatigheidsverantwoording.

Doel nota

Omschrijving activiteit begroting
Voorliggende nota is een uitwerking voor de gemeente Coevorden van het advies in de kadernota rechtmatigheid 2023 BBV om te komen tot een beleidsnota rechtmatigheid. Zie onderstaande cursieve teksten uit die kadernota.
De commissie BBV adviseert om zowel de verantwoordingsgrens als de rapportagegrens op te nemen in de financiële beheersverordening of de beleidsnota rechtmatigheid / normenkaders.
De commissie adviseert kaderstelling op het gebied van rechtmatigheid niet bij begroting in de paragraaf bedrijfsvoering vorm te geven, maar door middel van de financiële beheersverordening of de beleidsnota rechtmatigheid / normenkaders aan de raad voor te leggen en deze periodiek te herzien.
Met deze nota vat de raad de belangrijkste regel samen die ze als verplicht kader oplegt aan het college voor het te voeren beleid rondom rechtmatigheid vanaf 2023 en verder. Dit betreft zowel de wettelijk verplichte kaders zoals opgenomen in de kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV maar ook de aanvullende kaders van de raad zelf. Specifiek gaat daarbij de aandacht uit naar het vastleggen van de zogenaamde verantwoordingsgrens en rapportagegrens waarmee het college bij de oplevering van de jaarlijkse rechtmatigheidsverantwoording rekening dient te houden. Deze begrippen worden verderop in deze nota uitgewerkt.
Binnen de gemeente Coevorden is gekozen om voor het financiële beleid aparte beleidsnota's op te stellen. Deze beleidsnota's zijn onderdeel van de financiële verordening en dienen derhalve ook aan de raad voorgelegd te worden ter vaststellen en zullen ook periodiek moeten worden herzien. Dit geldt dus ook voor deze nota rechtmatigheid.

Afbakening nota

Omschrijving activiteit begroting
Deze notitie beoogt niet integraal alle wettelijke kaders zoals vastgelegd in de Gemeentewet, het BBV, de BBV notities en de stellige uitspraken van het BBV te borgen. In deze nota treft u aan het beleid, de belangrijkste kaders en het systeem van uitvoering. Het resultaat van de toepassing van het systeem vindt u terug in de uiteindelijk door het college opgeleverde rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de jaarstukken.

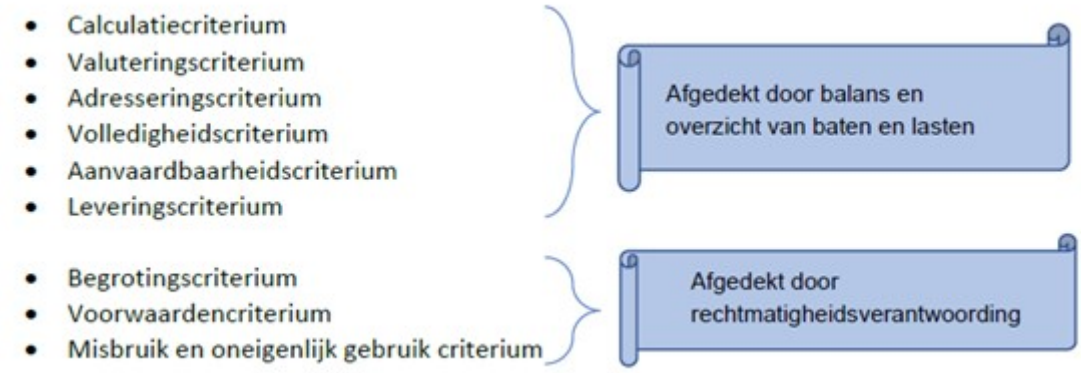
Wat verstaan we onder rechtmatigheid

Omschrijving activiteit begroting
Rechtmatigheid
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.

Rechtmatigheidscriteria

Er zijn een 9-tal criteria van rechtmatigheid, de eerste 6 komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten en blijven onlosmakelijk verbonden met de getrouwheidsbeoordeling van de accountant. De overige 3, specifieke criteria, komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording zoals hier in deze nota beschreven. Zie het volgende schema:



Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is het criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand zijn gekomen.

De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal door de raad vastgestelde kredietbedrag.

Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd.

Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:

a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijving compenseren;

b. Er is sprake van een overschrijding van een open-einde regeling;

c. De overschrijding kon niet meer middels de laatste begrotingswijziging van het jaar worden geautoriseerd door de raad.

Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten en onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft 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 college biedt de raad jaarlijks ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

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 overheidsgelden en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen. Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Afwijkingen, fouten/onrechtmatigheden en onduidelijkheden

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

Afwijkingen
Posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) EN posten waarbij voor het college een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (kortom afwijkingen zijn fouten en onduidelijkheden tezamen);
Fouten/onrechtmatigheden
posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen. Deze onrechtmatig-heden treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd;
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.
Onduidelijkheden
indien het college in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet (let op: de term 'onzekerheden' komt voort uit de accountantscontrole en is van een andere aard dan onduidelijkheden)

De rechtmatigheidsverantwoording door het college gaat dus primair om de (gevolgen van) financiële beheershandelingen. In deze kadernota ligt daar dan ook het zwaartepunt en wordt aangegeven waar dan aandacht aan moet worden geschonken en welke gevolgen er zijn wanneer het financieel beheer op dit terrein niet op orde is. De verantwoording conform het verplicht toe te passen standaardmodel moet gezien worden als de minimaal vereiste verantwoording. Colleges kunnen in hun ambities verder willen gaan en een zogenaamd 'in control statement' willen afgeven.
Verantwoordingsgrens en rapportagegrens
Door het invoeren van een door het college af te geven rechtmatigheidsverantwoording met het college dus nu een oordeel verstrekken over de rechtmatigheid daarbij rekening houdende met de door de raad vastgesteld marges (%) voor fouten en onduidelijkheden als te hanteren verantwoordingsgrens door het college aan de raad.
Verantwoordingsgrens = cumulatief (als percentage van de totale lasten)
De raad zal dus een besluit moeten nemen over de hoogte van de verantwoordingsgrens waarboven de geconstateerde som van afwijkingen in de seperate rechtmatigheidsverantwoording van het college aan de raad gerapporteerd moeten worden. Deze verantwoordingsgrens moet o.b.v. wetgeving binnen een bandbreedte van 0 – 3% van het totaal aan lasten vallen.
Hoe lager de grens hoe arbeidsintensiever de uit te voeren controlewerkzaamheden worden en hoe diepgaander de rapportage wordt. Hierbij geldt dezelfde grens voor zowel de som van de fouten als voor de som van onduidelijkheden afzonderlijk. Zijn deze dus (afzonderlijk) lager dan de grens dan volstaat een positieve verklaring in de rechtmatigheidsverantwoording zonder nadere toelichting in die verklaring op de mogelijk wel geconstateerde fouten en onduidelijkheden. Er ligt ook een relatie tussen de werklast voor de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) en de kwaliteit van de interne beheersing. Hoe hoger de kwaliteit van de interne beheersing des te meer de VIC kan steunen op die beheersing en dus minder werkzaamheden ter controle achteraf hoeft uit te voeren.
Afhankelijk van de tevens door de raad vast te stellen hoogte van de rapportagegrens zullen de geconstateerde fouten en onduidelijkheden boven de rapportagegrens individueel toegelicht moeten worden in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag.
Rapportagegrens = individuele post (in euro's)

De rapportagegrens gaat over de hoogte van de individuele fouten en onduidelijkheden die ongeacht het wel of niet cumulatief overschrijven van de verantwoordingsgrens individueel per fout en onduidelijkheid gerapporteerd/toegelicht moeten worden. Hierdoor zal het college ook bij een geconstateerde (som van) afwijkingen die onder de verantwoordingsgrens vallen maar (individueel) boven de rapportagegrens uitleg hierover moeten geven in de paragraaf bedrijfsvoering.
Op deze manier wordt zeker gesteld dat de raad het debat voert met het college over de verdere aanpak van de geconstateerde rechtmatigheidsfouten en/of -onduidelijkheden (inregelen beheersmaatregelen). Daar waar in de bestaande methodiek dit toch veelal een discussie was die alleen plaats vond tussen accountant, ambtelijke organisatie en auditcommissie.

Wettelijke kaders

Omschrijving activiteit begroting
Zoals reeds in paragraaf 5 'Afbakening Nota' is weergegeven beoogt deze nota niet integraal alle wettelijke kaders (inhoudelijk) op te sommen. We volstaan daarom met de onderstaande opsomming van de belangrijkste wettelijke kaders t.a.v. de rechtmatigheid:

- Gemeentewet art. 212
- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
- Kadernota Rechtmatigheid Commissie BBV 2023

Aanvullende kaders

Omschrijving activiteit begroting
Controleprotocol
Het invoeren van de rechtmatigheidsverantwoording door het college betekent ook dat het controleprotocol, zoals dat tot nu toe is gebruikt voor de beschrijving van de accountantscontrole, ook aangepast is. Het college heeft nu tenslotte ook een nadrukkelijke rol. Het controleprotocol wordt elk jaar door de raad vastgesteld.
Voor de te hanteren goedkeuringstoleranties, rapporteringstoleranties en verantwoordingsgrens, de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole en de rapportering door college en accountant verwijzen wij u naar het controleprotocol.