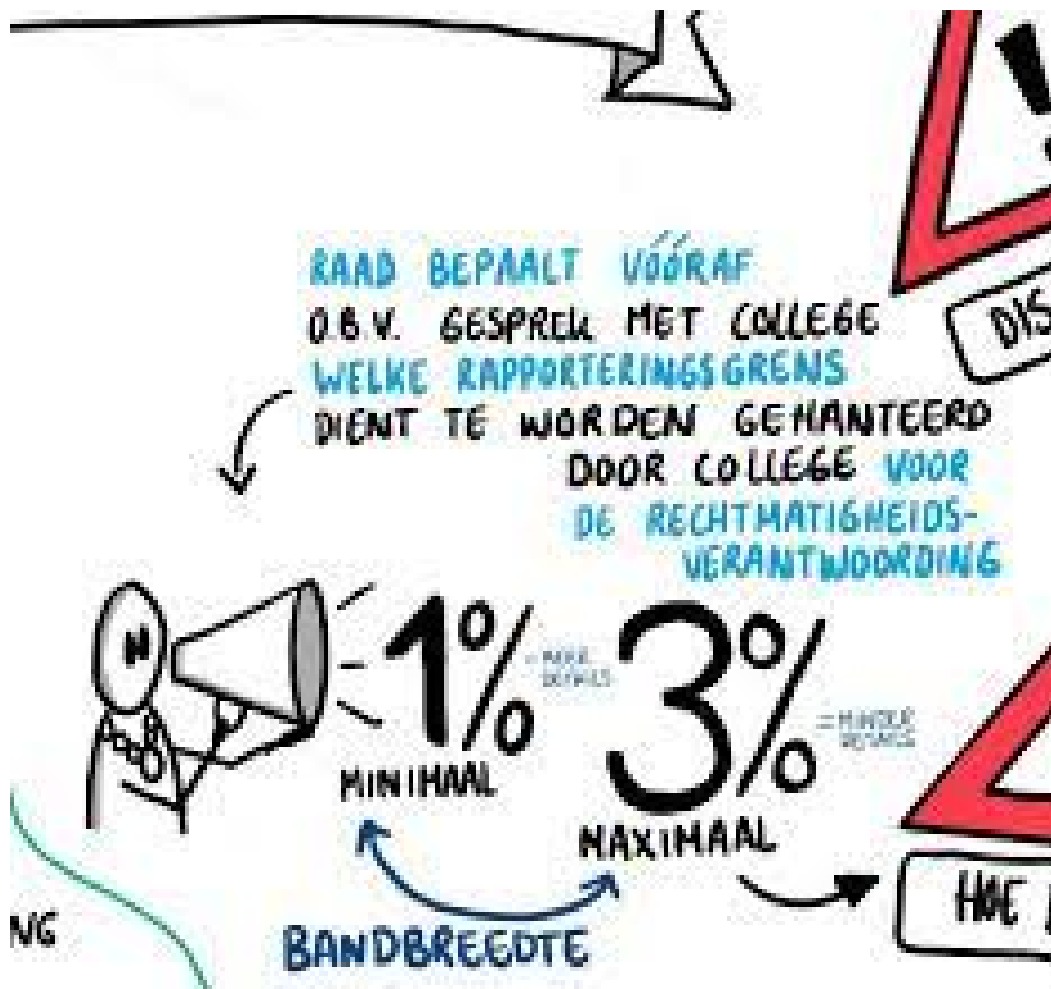


Notitie rechtmatigheidsverantwoording Zoetermeer

September 2023

Concern control en F&C



Inhoud

Inleiding.....	2
Hoofdstuk 1 Introductie rechtmatigheidsverantwoording	4
1.1 Wat gaat er veranderen?.....	4
1.2 Rechtmatigheidscriteria	5
1.3 Onderbouwing rechtmatigheidsverantwoording.....	6
Hoofdstuk 2 Rollen en verantwoordelijkheden.....	7
2.1 Gemeenteraad.....	7
2.2 College van B&W	7
2.3 De interne organisatie borgt rechtmatigheid.....	7
2.4 Accountant controleert de getrouwheid.....	8
Hoofdstuk 3 De rechtmatigheidsverantwoording.....	9
3.1 Reikwijdte en normenkader	9
3.2 Externe wet- en regelgeving, verordeningen en raadsbesluiten.....	9
3.3 Collegebesluiten	9
3.4 Verantwoordingsgrens	10
3.4.1 Voorbeeld verantwoordingsgrens.....	10
3.5 Verantwoordelijkheden college	10
Hoofdstuk 4 Verantwoordingscriteria rechtmatigheid	11
4.1 Het voorwaardecriterium.....	11
4.2 Het M&O criterium.....	11
4.2.1 Misbruik.....	11
4.2.2 Oneigenlijk gebruik.....	11
4.2.3 M&O en de accountantscontrole	11
4.2.3 Uitgangspunten	12
4.2.4 Beoordeling risico op M&O	12
4.3 Het begrotingscriterium	13
4.4 Effecten niet naleven van wet- en regelgeving	16
4.5 Financiële beheershandelingen en onduidelijkheden bij het naleven van wet- en regelgeving.....	16
Bijlagen	17
Bijlage 1 Modelverantwoording (verplicht).....	17
Bijlage 2 Overzicht criteria voor rechtmatigheid.....	18

Inleiding

Het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' is d.d. 27 september 2022 aangenomen in de Eerste Kamer. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is onderdeel van deze wetwijziging en dat betekent dat met ingang van het verslagjaar 2023 het college een rechtmatigheidsverantwoording opneemt in de jaarrekening.

Het college legt daarmee verantwoording af over de naleving van de regels, die relevant zijn voor het financiële reilen en zeilen van de organisatie. Bij de wetwijziging gaat het onder meer om een aanpassing van de Gemeentewet en Provinciewet, maar ook om aanpassing van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en het Besluit Accountantscontrole decentrale overheden (BADO).

Met deze notitie rechtmatigheidsverantwoording legt het college vast hoe zij de komende jaren verantwoording aflegt aan de raad. Daarbij wordt onder andere ingaan op de drie belangrijkste rechtmatigheidscriteria. Te weten: het voorwaardencriterium (recht, hoogte en duur), het begrotingscriterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium.

De externe accountant geeft vanaf 2023 dan nog een controleverklaring af met alleen een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening. Deze verklaring is dan inclusief de rechtmatigheidsverantwoording door het college van B&W, die in de jaarrekening wordt opgenomen. De accountant toetst niet uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. De beoordeling van de accountant geeft aan dat er vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen.

De verantwoordingsgrens en de rapporteringsgrens zijn vastgesteld door de raad op 10 december 2020 en 17 oktober 2022.

<https://portal.ibabs.eu/Document/Download/da41244a-e6ec-4efc-b97d-27e40fce869c>

<https://portal.ibabs.eu/Document/Download/917da72e-2831-436d-9213-093680ef7088>

Daarnaast wordt ieder jaar het controleprotocol opnieuw vastgesteld door de raad en wordt er continu geïnvesteerd in de kwaliteit van de interne beheersing -waarmee ook de rechtmatigheid de vereiste aandacht krijgt.

Hoofdstuk 1 Introductie rechtmatigheidsverantwoording

1.1 Wat gaat er veranderen?

Rechtmatig handelen is voor de gemeente belangrijk. Alle handelingen van de gemeente moeten immers voldoen aan alle wet- en regelgeving.

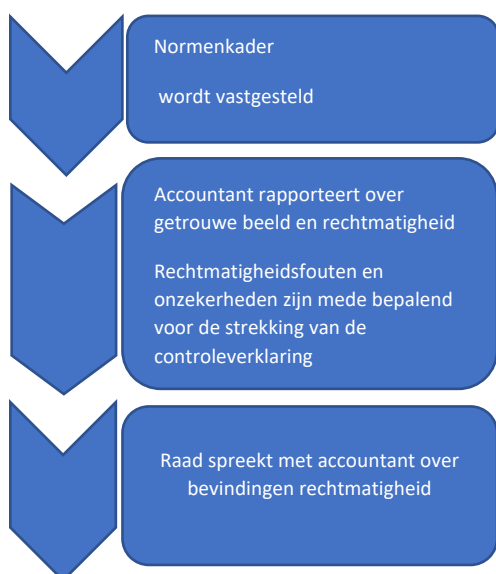
Met het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet namelijk worden verantwoord dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat dus om de financiële beheershandelingen. Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is het belangrijk dat de geldende regelgeving, waaraan moet worden getoetst, duidelijk vastligt.

Het college is en blijft verantwoordelijk voor de (financiële) rechtmatigheid. Vanaf het verslagjaar 2023 moet het college zelf een rechtmatigheidsverantwoording opstellen. De verantwoording wordt opgenomen in de jaarrekening. De gemeenteraad gaat hierover in gesprek met het college en kan zo zijn controlerende taak beter vervullen. De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording (zie bijlage 1). De standaardtekst moet worden opgenomen in de jaarrekening.

In de rechtmatigheidsverantwoording worden de geconstateerde afwijkingen opgenomen. Afwijkingen betreft posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen en posten waarbij een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. De rechtmatigheidsverantwoording valt, als onderdeel van de jaarrekening, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. Het oordeel van de accountant wordt opgenomen in de controleverklaring en toegelicht in het verslag van bevindingen. De beoordeling van de accountant geeft dan aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld staat.

Situatie nu en straks:

Was



Vanaf 2023

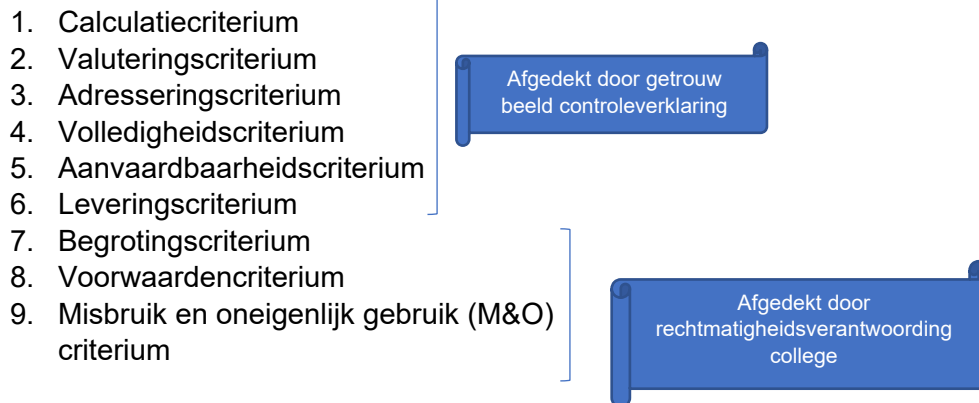


Naast de verplichte standaard rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening kan het college in de paragraaf Bedrijfsvoering verslag doen over de kwaliteit van de interne

beheersing en de eventuele verbeterpunten. In ieder geval moet een nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen. De paragraaf bedrijfsvoering biedt dus een goede basis voor het gesprek tussen de raad en het college.

1.2 Rechtmatigheidscriteria

Het begrip financiële rechtmatigheid is concreet gemaakt met behulp van de negen onderstaande criteria:



In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De eerste zes criteria gaan over de getrouwheid en blijven van toepassing bij het vaststellen van de jaarrekening. De getrouwheidsaspecten, zoals die zijn opgenomen in de accountantscontrole dekken goeddeels ook deze rechtmatigheidscriteria, met uitzondering van het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het M&O-criterium.

Als gevolg van de wetwijziging zal het college ook op deze laatste drie aspecten (zie ook hoofdstuk 4) een verantwoording aan de raad qua rechtmatigheid afleggen.

Bij het begrotingscriterium gaat het om controle op overschrijdingen van de geautoriseerde begroting na begrotingswijzigingen in het boekjaar. Onderdeel van de rechtmatigheidsonderbouwing is vaststellen of er sprake is van dit soort overschrijdingen en of ze passen binnen het gemeentelijk beleid en met reden zijn toegelicht in de jaarrekening. 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. Zodra de raad de verantwoording en de jaarstukken vaststelt, wordt ook ingestemd met alle begrotingsonrechtmatigheden.

Bij het voorwaardencriterium wordt vooral gekeken of de financiële beheershandelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving. Het betreft met name de aspecten hoogte, recht en duur. Het normenkader wordt actueel gehouden en jaarlijks aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. In het normenkader is de interne- en externe regelgeving waaraan getoetst wordt opgenomen.

Bij het M&O criterium gaat het in het bijzonder om vast te stellen dat de organisatie effectieve maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Als bijlage is een overzicht van alle rechtmatigheidscriteria toegevoegd (bijlage 2).

1.3 Onderbouwing rechtmatigheidsverantwoording

De onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording kan uit de volgende elementen bestaan:

- De uitkomsten van de uitgevoerde interne controles;
- Bevindingen naar aanleiding van gesprekken met management;
- Bewuste keuzes om af te wijken van wet- en regelgeving;
- Fraudesignalen;
- Uitgevoerde data-analyses

Het controleplan voor de verbijzonderde interne controle wordt onderbouwd door:

- Een risicoanalyse die alle financiële stromen afdekt;
- Identificeren van de risicovolle stromen en de hoofdlijnen van de interne beheersing daarvan;
- Kwaliteits- en risicobeoordeling van de interne processen en IT-systemen van de gemeente. Hierbij worden alle rechtmatigheidscriteria betrokken;
- Plan van aanpak van de uitvoering van de interne controles;
- Bepalen van omvang van de werkzaamheden;
- Mix van werkzaamheden (controles testen, deelwaarnemingen, statistische steekproeven).

De rapportages van de uitgevoerde verbijzonderde interne controles worden besproken met het management. Voor zover relevant worden bevindingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college.

Hoofdstuk 2 Rollen en verantwoordelijkheden

2.1 Gemeenteraad

De invoering van het dualisme in 2002 was gericht op het meer in balans brengen van de verhouding tussen de raad en het college. Het college bestuurt en voert het beleid uit. De gemeenteraad stelt vooraf de kaders vast en controleert het bestuur. Voor de uitoefening van de controlefunctie is de jaarrekening vanzelfsprekend van groot belang. Op basis van artikel 213 van de Gemeentewet stelt de gemeenteraad de financiële verordening vast. Door middel van deze verordening waarborgt de gemeenteraad “dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.” Hierin komt ook de rol van de accountantscontrole aan de orde.

Bij de invoering van het dualisme is vastgelegd dat de gemeenteraad als opdrachtgever van de accountant optreedt. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de gemeenteraad en het college, over de (financiële) rechtmatigheid. Hiermee wordt de kader stellende- en controlerende rol van de gemeenteraad versterkt. Daarbij is van belang dat de gemeenteraad:

- De verantwoordingsgrens vaststelt (tussen de 0% en 3%)
- Aangeeft aan het college, wat over de rechtmatigheid in de paragraaf Bedrijfsvoering opgenomen moet worden.

2.2 College van B&W

De verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen van de gemeente ligt, nu en straks, bij het college. Het college heeft daarvoor de administratie en interne beheersing zodanig ingericht dat het verantwoording kan afleggen. Bedrijfsprocessen worden continu geoptimaliseerd om rechtmatigheidsfouten te voorkomen. De staatsrechtelijke verantwoordelijkheid bestond al. Het afleggen van verantwoording in het kader van rechtmatigheid door het college ondersteunt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het college. Hierbij is het volgende van belang.

Het College van B&W Zoetermeer:

- Neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening.
- Neemt in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag een toelichting op over de financiële rechtmatigheid. Kern van deze toelichting betreft de beheersing, rapportage en maatregelen.

2.3 De interne organisatie borgt rechtmatigheid

De directie is verantwoordelijk voor het realiseren van de strategie en de doelstellingen en een goede sturing en beheersing op hoofdlijnen. Daarnaast zorgen de teammanagers voor het oppakken van de aanbevelingen uit de Verbijzonderde Interne Controle (hierna te noemen VIC) die belegd is binnen concern control. Om voldoende zekerheid te hebben over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie heeft Zoetermeer adequate (interne)controlemaatregelen genomen. Daarbij zijn de volgende 3 linies ingericht:

De eerste lijn is het management van de vak afdelingen; zij dragen zorg voor een goede Administratieve Organisatie en Interne controle (AO/IC) waarbij aandacht is voor een scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden. Daarmee is de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen gewaarborgd.

De tweede lijn heeft betrekking op de bedrijfsvoering en businesscontrollers; zij zijn in samenwerking met het management onder andere verantwoordelijk voor de bewaking van het begrotingscriterium (afdeling F&C).

De derde lijn betreft de eenheid Concern control onder verantwoordelijkheid van de concerncontroller. De eenheid Concern control, onderdeel VIC, is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de verbijzonderde interne controle en het opstellen van de tekst van de rechtmatigheidsverantwoording. Concern control baseert het oordeel over de financiële rechtmatigheid op de uitkomsten van de VIC (waaronder het voorwaarden- en M&O criterium) en de bewaking van het begrotingscriterium (belegd bij F&C in de tweede lijn).

Op basis van de PDCA-cyclus ziet de totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording er dan als volgt uit:

Fase	Activiteit	Toelichting
Doelen en normen expliciet maken	Plan	Wat zijn de bronnen (wet- en regelgeving) en vereisten (bepalingen)?
Doorvertalen naar risico's en beheersmaatregelen	Do	Hoe kan vastgesteld worden dat is voldaan aan de vereisten?
Testen van beheersmaatregelen (controls) door de gemeente zelf	Check	Werken de beheersmaatregelen in de praktijk (vaststellen in de 1 ^e lijn, 2 ^e lijn en 3 ^e lijn)
Over de uitkomsten rapporteren, verantwoorden en bijsturen	Act	Wat zijn de resultaten uit de testfase? Hierover intern (namens management, directie, college) een oordeel vormen. Moet er bijgesteld worden om aan de vereisten te voldoen? Hoe ziet de verantwoording eruit?

2.4 Accountant controleert de getrouwheid

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording – die straks een onderdeel is van de jaarrekening.

In de controleverklaring wordt straks geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. 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.

Hoofdstuk 3 De rechtmatigheidsverantwoording

3.1 Reikwijdte en normenkader

Het normenkader voor een rechtmatigheidsverantwoording betreft de inventarisatie van de voor de verantwoording relevante regelgeving, van andere overheden en van de gemeente zelf. Bij regelgeving die niet afkomstig is van de gemeente, moet onder meer gedacht worden aan:

- Europese richtlijnen, denk hierbij bijvoorbeeld aan de regels die gelden voor staatssteun.
- Wetten in formele zin, zoals de Participatiewet.
- Algemene Maatregelen van Bestuur, zoals het Besluit Participatiewet.
- Ministeriële regelingen, zoals de Regeling Participatiewet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).

Het Zoetermeers normenkader is actueel en wordt aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. De inventarisatie van regelgeving bestaat uit externe- en gemeentelijke regelgeving. Onder gemeentelijke regelgeving worden verordeningen, raads- en collegebesluiten verstaan. Het normenkader heeft dezelfde reikwijdte, als onder de hiervoor geldende Kadernota's rechtmatigheid.

Het operationaliseren van het normenkader is een taak van het college en wordt vastgelegd in het toetsingskader. In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing.

3.2 Externe wet- en regelgeving, verordeningen en raadsbesluiten

Bij wettelijke bepalingen zijn alleen de financiële beheershandelingen van belang, zoals bijvoorbeeld Europese aanbestedingsrichtlijnen. Voor verordeningen geldt dat alle verordeningen onderdeel uitmaken van het normenkader voor zover deze bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen. Andere besluiten van de raad, dus niet zijnde verordeningen, met een kaderstellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen, zijn ook een verplicht onderdeel van het normenkader.

Het is niet toegestaan dat gemeenteraden eigen verordeningen buiten beschouwing laten bij de rechtmatigheidsverantwoording. Wel kan de raad besluiten dat aan bepaalde onderdelen van verordeningen geen consequenties voor de financiële rechtmatigheid worden verbonden. Dat kan alleen als deze onderdelen niet verplicht voortvloeien uit hogere regelgeving.

3.3 Collegebesluiten

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidsverantwoording, tenzij de verantwoording hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. De raad kan bijvoorbeeld het vaststellen van het treasury statuut of inkoop- en aanbestedingsbeleid overgedragen hebben aan het college. In die situatie ligt het niet voor de hand dat deze collegebesluiten worden opgenomen in het normenkader, omdat het bevoegdheden zijn die de raad zelf gedelegeerd heeft. Uiteraard moet wel worden vastgesteld dat deze collegebesluiten zijn genomen door het college.

3.4 Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is een door de raad vastgesteld percentage, 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 de dotaties aan de reserves. Voor zowel fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgeteld.

Op 14 december 2020 heeft de gemeenteraad van Zoetermeer besloten om de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vast te stellen op 1% van de totaal begrote lasten. Voor dit percentage is gekozen omdat dit aansluit bij het percentage dat de controlerend accountant hanteert in het kader van de materialiteit, namelijk de 1%-norm voor fouten. Dit is eenduidig en helder. Daarnaast heeft Zoetermeer de interne beheersing op orde en bewezen over een effectieve verbijzonderde interne controlefunctie te beschikken.

De gemeenteraad op 17 oktober 2022 besloten om de grens voor het rapporteren over afwijkingen over rechtmatigheid vast te stellen op € 100.000. Deze afwijkingen worden vervolgens gerapporteerd in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening.

3.4.1 Voorbeeld verantwoordingsgrens

Zoetermeer werkt met een verantwoordingsgrens van 1%. De totale lasten over 2022 bedroegen € 480.000.000. Daarmee komt de verantwoordingsgrens op € 4.800.000.

Zo kan het dus zijn dat afwijkingen onder € 4.800.000 niet worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording, maar wel worden gerapporteerd in de paragraaf bedrijfsvoering voor zover deze boven een bedrag van € 100.000 uitkomen.

3.5 Verantwoordelijkheden college

Het college legt via het verplichte model (zie bijlage 1) verantwoording af in de jaarrekening.

Alle rechtmatigheidsafwijkingen boven de verantwoordingsgrens worden in deze verantwoording kort en bondig benoemd. De paragraaf bedrijfsvoering is de plek om een nadere toelichting te geven door het college ten aanzien van onderwerpen die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. In deze paragraaf worden de speerpunten van de bedrijfsvoering toegelicht. Ook moet in ieder geval een nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens overschrijden. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn de tussentijdse communicatie met de raad -of de reden waarom deze achterwege is gebleven- alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om het handelen in overeenstemming met wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

Hoofdstuk 4 Verantwoordingscriteria rechtmatigheid

4.1 Het voorwaardecriterium

Het voorwaardecriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden zijn afkomstig uit de regelgeving en hebben betrekking op aspecten zoals: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. De overdrachten van onder andere subsidies en uitkeringen zijn bijvoorbeeld aan bepaalde voorwaarden verbonden. Het niet in acht nemen van deze voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid.

Om een uitspraak te kunnen doen over rechtmatigheid met betrekking tot het voorwaardecriterium wordt er gedurende het verantwoordingsjaar een verbijzonderde interne controle uitgevoerd. Deze VIC wordt uitgevoerd op basis van een risicoanalyse gerelateerd aan relevante geldstromen in de jaarrekening. Hier ligt een VIC-plan aan ten grondslag waar geldstromen in de jaarrekening gekoppeld worden aan processen in de eerste en tweede lijn. Over de uitkomsten van deze controles zal worden gerapporteerd aan de proceseigenaren. Geconstateerde financiële onrechtmatigheden zullen worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

4.2 Het M&O criterium

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving (M&O-criterium).

4.2.1 Misbruik

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.

4.2.2 Oneigenlijk gebruik

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.

4.2.3 M&O en de accountantscontrole

Bij de getrouwheidscontrole van de jaarrekeningen gaat de accountant na of de gemeente over interne procedures beschikt die opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik ondervangen en of getrouw die procedures wordt gehandeld. Het gaat er bij M&O-criterium in het bijzonder

om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen/op te sporen en dat de geldende regelgeving duidelijk, actueel en handhaafbaar is.

4.2.3 Uitgangspunten

In onze gemeente hanteren we de volgende algemene uitgangspunten ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen:

1. Van derden ontvangen gegevens worden indien mogelijk gecontroleerd.
2. Voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is beter dan genezen. Beide hebben immers een negatieve uitwerking op het maatschappelijke en financiële draagvlak van regelingen en voorzieningen. Daarnaast is het niet altijd gemakkelijk overtredingen te signaleren dan wel na signalering de rechtmatige situatie volledig en juist te herstellen.
3. Eventuele overtredingen worden na melding of signalering zo snel mogelijk (nader) onderzocht door de verantwoordelijk medewerker. Na constatering van een overtreding wordt de rechtmatige situatie zo snel mogelijk hersteld. Ook wordt het financieel voordeel weggenomen en indien mogelijk een boete opgelegd.
4. Elke proceseigenaar/teammanager is voor wat de activiteiten in zijn team/domein betreft primair zelf verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en het controleren daarvan (1^e lijn, 3 Lines model).
5. De inzet van beheersmaatregelen en interne controles varieert naar gelang de aard en omvang van het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik binnen een proces. M&O-maatregelen worden ingezet op basis van een analyse van de risico's en na afweging van de kosten en de baten. Bij een groot risico zijn in het proces extra maatregelen en controles ingebouwd.

4.2.4 Beoordeling risico op M&O

Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik verschilt per beleidsterrein en regeling.

Afhankelijk van het risico wordt vanuit de Verbijzonderde interne controle als volgt gekeken:

- **Uitgebreid M&O-beleid:** ten opzichte van de reguliere AO/IC zijn specifieke en aanvullende (controle)maatregelen noodzakelijk om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik te verminderen. Deze maatregelen strekken zich zowel uit tot de voorwaardenscheppende sfeer¹ als het actieve toezicht daarop (intensiteit interne controle verhogen², handhaving);
- **Gemiddeld M&O-beleid:** waakzaamheid is geboden in de vorm van een (extra) kritische beoordeling van de onderbouwing van informatie die wordt gekregen in de reguliere AO/IC werkzaamheden. Maatregelen in de voorwaardenscheppende sfeer zijn aan te bevelen;
- **Basis M&O-beleid:** als de reguliere AO/IC (bijvoorbeeld functiescheiding en vier ogen principe) toereikend is, zijn voor deze beleidsterreinen geen aanvullende maatregelen noodzakelijk.

¹ Bijvoorbeeld een aanvrager van een voorziening verplichten mee te werken aan het toetsen van aangeleverde gegevens.

² Bijvoorbeeld het uitvoeren van interne kwaliteitscontroles in het sociaal domein en de werkzaamheden van team toezichthouders SD.

Op basis van de risicoanalyse zijn de volgende geldstromen/processen aangemerkt als M&O-gevoelig. Het gaat om processen waarbij derden een aanmerkelijk (financieel) belang hebben en waar de gemeente in grote mate afhankelijk is van door diezelfde derden verstrekte gegevens. Het betreft 10 aandachtsgebieden voor de VIC die opgenomen zijn in het VIC plan:

Uitgebreid M&O-beleid

1. Uitkeringen (Participatiewet, IOAW en IOAZ, Bbz)
2. Voorzieningen WMO en Jeugdwet
3. Subsidies
4. Inkoop en aanbesteding sociaal domein

Gemiddeld M&O-beleid

5. Omgevingsvergunningen
6. Belastingen en heffingen (incl. kwijtschelding)
7. Publieksplein (identiteitsbewijzen, reisdocumenten, rijbewijzen, persoonsgegevens BRP)
8. Integriteit in relaties

Basis M&O-beleid

9. Overige inkoop en aanbesteding
10. Personeelslasten

4.3 Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is één van de normen van rechtmatigheid die wordt beoordeeld. Die beoordeling vindt plaats op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd. Met andere woorden: passen de financiële - en beleidsmatige handelingen binnen het kader van de door de raad geautoriseerde begroting?

De raad autoriseert met het vaststellen van de programmabegroting de totale lasten en baten per programma en de daaraan verbonden reservemutaties, het overzicht algemene dekkingsmiddelen, het overzicht overhead, de aanwending van voorzieningen en vermeerderingen in langlopende schulden.

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door de raad goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Hierbij zijn het juiste programma, de juiste investering, het toereikend begrotingsbedrag, en ook het begrotingsjaar van belang. Als er een overschrijding (na de laatste begrotingswijziging) plaatsvindt, is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid.

Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.

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 overschrijding compenseren;
- b. er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling;

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

4.3.1 Normen voor het begrotingscriterium

De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn op hoofdlijnen door de wetgever bepaald (artikel 189, 190 en 191 van de Gemeentewet) en worden door de raad nader ingevuld en geconcretiseerd. De raad bepaalt op welk niveau de budgetten in de begroting en investeringen worden geautoriseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting en via de verordening op het financieel beheer ex art 212 van de Gemeentewet.

De gemeenteraad geeft aan vanaf welke grens er verantwoording over geconstateerde fouten en/of onduidelijkheden dient te worden afgelegd, de zogenaamde *verantwoordingsgrens*. Ook stelt de gemeenteraad de *rapporteringsgrens* vast: de grens waarboven over afwijkingen omtrent rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening moet worden gerapporteerd.

4.3.2 Afwijkingen begrotings- en investeringsbudget en rechtmatigheidsverantwoording

Afwijkingen van de begroting (exploitatie en investeringen, beleidsmatig en/of financieel) moeten worden geautoriseerd door de raad. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog door de raad worden vastgesteld.

Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld, zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.

Het college biedt daarom (minimaal) bij het eerste en tweede tussenbericht een voorstel tot wijziging van de begroting aan de raad aan. Hiermee worden gesignaleerde financiële afwijkingen op de vastgestelde begroting omgezet in een begrotingswijziging, waarmee onrechtmatigheid wordt voorkomen. Deze afwijkingen hoeven daarmee niet meer in de rechtmatigheidsverantwoording te worden opgenomen, daar deze via de tussenberichten afdoende zijn toegelicht en daarna verwerkt in de begroting.

Volgens artikel 28 BBV dienen (resterende) overschrijdingen (en onderschrijdingen) goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. Het college betreft alle afwijkingen ten opzichte van de (gewijzigde) begroting (exploitatie en investeringen) bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording, omdat het uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is.

Het kan hier ook gaan om begrotingsonrechtmatigheden waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven. Het is aan de raad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn. Overwegingen die daarbij meegenomen kunnen worden zijn bijvoorbeeld:

- er is wel/niet tijdig een voorstel ingediend om de begroting te wijzigen;
- de overschrijding past wel/niet binnen het door de raad geaccordeerde beleid;
- er is sprake van compensatie via direct te relateren inkomsten.

Bij meerjarige investeringsbudgetten kunnen de raad en het college afspraken maken over de wijze waarop de jaarschijven binnen een meerjarig investeringsbudget zijn opgebouwd. In de financiële verordening is opgenomen dat het uitgangspunt bij het uitvoeren van (investerings)kredieten is dat deze binnen twee jaar na kredietverstrekking afgewikkeld dienen te zijn, maar uiterlijk één jaar na ingebruikneming. Zolang aannemelijk is dat het

totaal van de uitgaven binnen een investeringsbudget blijven, levert overschrijding van een jaarschijf -tenzij anders door de raad besloten- geen onrechtmatigheid op. Dit wordt wel toegelicht in de jaarrekening, omdat het niet aanwenden van investeringsbudgetten kan duiden op vertragingen in de uitvoering van de investering (en dus beleid).

4.3.3 Onttrekken of doteren aan bestemmingsreserves en rechtmatigheid

Mutaties in de bestemmingsreserves vormen een onderdeel van de (al dan niet herziene) gemeentelijke begroting. In de jaarrekening worden de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de bestemmingsreserves conform de “nota reserves en voorzieningen” verwerkt overeenkomstig het bedrag aan gemaakte kosten tot maximaal het bedrag van de raming van de onttrekking dat door de raad is goedgekeurd voor de betreffende bestemmingsreserve.

Mutaties in de reserves die niet door een (voor 31 december van het verslagjaar) genomen raadsbesluit zijn gedekt, zijn niet conform de Gemeentewet. Deze worden in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht.

4.3.4 Budgetoverhevelingen en rechtmatigheid

Geregeld is sprake van afwijkingen die worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor de raad budget beschikbaar heeft gesteld, nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt dan tot een voordelig saldo ten opzichte van de begroting. Bij de vaststelling van de jaarrekening stemt de raad in met het rekening resultaat. Een positief resultaat wordt ten gunste gebracht van de Vrij inzetbare reserve.

Het definitief bestemmen van een resultaat gebeurt jaarlijks bij de perspectiefnota. Op deze manier kan de raad het resultaat betrekken bij de integrale afweging van de beleidsvoornemens in het voorjaar.

In het begrotingsbeleid bestaat de optie om budgetten die in een begrotingsjaar zijn toegekend, maar niet zijn uitgegeven, over te hevelen naar een volgend boekjaar.

Voorstellen voor budgetoverhevelingen moeten voldoen aan de volgende criteria:

- de activiteiten waar het budget in jaar t voor beschikbaar was, zijn niet (geheel) uitgevoerd en de activiteiten zijn ook in t+1 nog noodzakelijk;
- voor deze activiteiten is geen structureel budget in de begroting beschikbaar;
- bij het vaststellen van de jaarrekening is op het betreffende programma sprake van een positief rekeningresultaat;
- het budget is niet eerder overgeheveld.

Voor activiteiten die niet volledig voldoen aan de criteria van budgetoverheveling, maar waarbij wel sprake is van eenmalig budget voor activiteiten die in een volgend jaar nog moeten worden uitgevoerd, kan bij de perspectiefnota een resultaatbestemmingsvoorstel worden gedaan.

4.4 Effecten niet naleven van wet- en regelgeving

In de volgende tabel is weergegeven wat het effect is van een afwijking van wet- en regelgeving voor de rechtmatigheidsverantwoording. Met betrekking tot de interpretatie op het gebied van het begrotingscriterium wordt verwezen naar vorenstaande paragraaf.

Afwijkingen van wet- en regelgeving	Niet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording	Wel opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording
Bepalingen in wet- en regelgeving worden niet nageleefd (voorwaardencriterium), maar dit kan geen directe financiële consequenties hebben die in de jaarrekening tot uitdrukking moeten komen.	X	
Bepalingen in wet- en regelgeving worden niet nageleefd (voorwaardencriterium), en hieruit kunnen directe financiële consequenties voortvloeien die in de jaarrekening tot uitdrukking moeten komen.		X
Er zijn geen effectieve M&O maatregelen en mede als gevolg daarvan zijn rechtmatigheidsafwijkingen en/of onduidelijkheden geconstateerd die geen consequenties hebben voor getrouwe beeld aspecten van jaarrekeningposten.		X
Er zijn geen effectieve M&O-maatregelen, maar ondanks dat zijn er geen fouten en/of onduidelijkheden geconstateerd.	X	

4.5 Financiële beheershandelingen en onduidelijkheden bij het naleven van wet- en regelgeving

Het college kan worden geconfronteerd met financiële beheershandelingen waarvan onduidelijk is of ze wel of niet rechtmatig zijn. Dit kan het geval zijn bij tegengestelde opvattingen van specialisten onderling. Voorbeelden hiervan zijn staatssteun, Europese aanbestedingen, nieuwe aanbestedingswet en wet markt en overheid (mededinging). Als de betreffende dossiers door de specialisten goed gedocumenteerd zijn, kwalificeren deze dossiers tot onduidelijkheden en vermeldt het college dit – voor zover de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens wordt overschreden - in de rechtmatigheidsverantwoording.

Bijlagen

Bijlage 1 Modelverantwoording (verplicht)

In deze rechtmatigheidsverantwoording geeft het college van burgemeester en wethouders aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving.

Deze verantwoording betreft de rechtmatige uitvoering van de taken en omvat het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium bij de desbetreffende financiële beheershandeling en transacties. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op 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 1% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op €.

Conclusie

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens. De geconstateerde afwijkingen betreffen:

- Toelichting 1
- Toelichting 2
- Toelichting 3

De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen vermeld indien de door de raad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden.

In de paragraaf Bedrijfsvoering heeft het college beschreven welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Bijlage 2 Overzicht criteria voor rechtmatigheid

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend. Bij het getrouwheidsonderzoek wordt aandacht besteed aan de eerste zes van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid krijgen de laatste drie criteria specifieke aandacht.

Criteria voor getrouwheid	Omschrijving	Voorbeeld
Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	Legesbedragen, facturen
Valueringscriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichting en is juist en tijdig.	Aangaan en verantwoording van contracten en verplichtingen.
Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/of diensten.	Inkoop van goederen en/of diensten.
Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende en bevoegd).	Betalingsverkeer.
Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	Legesopbrengsten, onroerendezaakbelastingen, rioolheffingen, afvalstoffenheffing, grondverkoop.
Aanvaardbaarheidscriterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen.	Inkoop van goederen en/of diensten, verstrekken van subsidie.
Criteria voor rechtmatigheid		
Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Het totaal moet passen binnen het opgestelde en geautoriseerde programma	Overschrijding op een programma en investeringskredieten.
Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	Subsidievoorwaarden, aanbesteding, belastingwetgeving.
Misbruik en 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 (= oneigenlijk gebruik)	Subsidieregelingen, kwijtschelding, uitkeringen

