

# **Nota Rechtmatigheidsverantwoording**

**2023**



## **Inhoudsopgave**

## 1. Inhoud

Inhoudsopgave .....	3
1. Inleiding .....	5
2. Begrippen .....	6
3. Doelstelling en uitgangspunten .....	7
3.1 Doelstelling .....	7
3.2 Uitgangspunten .....	7
4. Verantwoordingscriteria rechtmatigheid .....	10
4.1 Begrotingscriterium .....	10
4.2 Voorwaardencriterium .....	11
4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium .....	11

## 1. Inleiding

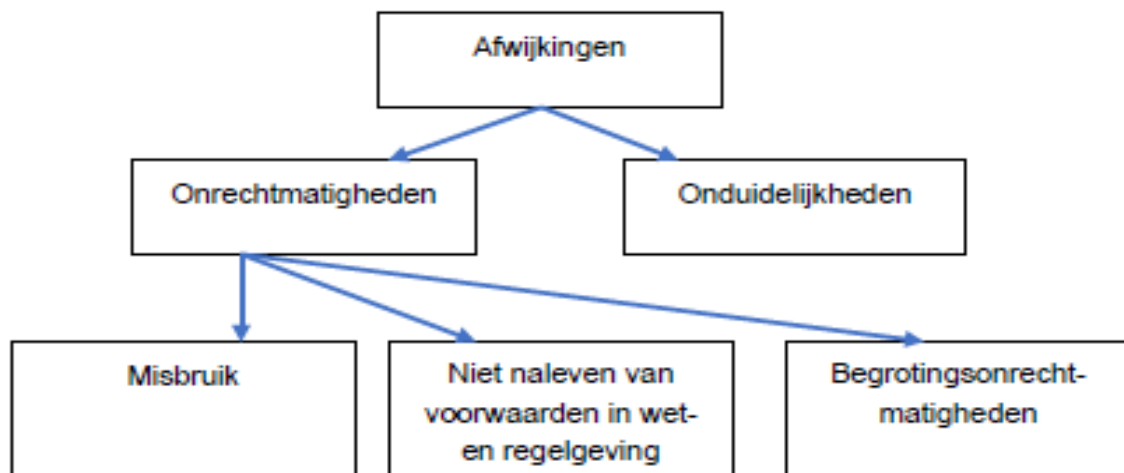
Vanaf boekjaar 2023 neemt het college een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Het geeft inzicht in hoeverre de gemeente rechtmatig heeft gehandeld.

De accountant vormde voorheen een oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarverslaggeving. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording per 1 januari 2023 beperkt de accountant zich over het getrouwe beeld van de jaarrekening. De accountant toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van rechtmatigheid, geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring zolang deze niet van invloed zijn op het getrouwe beeld. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat er grote afwijkingen van rechtmatigheid opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is. Deze rechtmatigheidsfouten zijn namelijk getrouw opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

## 2. Begrippen

- **Rechtmatigheid:** het voldoen aan wet- en regelgeving.
- **Financiële rechtmatigheid:** het voldoen aan wet- en regelgeving bij het uitvoeren van financiële beheershandelingen (bijvoorbeeld inkopen, betalen, factureren, coderen van facturen).
- **Rechtmatigheidsverantwoording:** de rapportage van het college aan de raad, waarbij aangegeven wordt in welke mate de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan rechtmatig zijn.
- **Verantwoordingsgrens:** de grens waarboven het college afwijkingen moet melden aan de raad. De raad stelt deze verantwoordingsgrens vast.
- **Rapportagegrens:** de grens waarboven het college afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen in paragraaf bedrijfsvoering. De raad stelt deze rapportagegrens vast.
- **Afwijkingen:** posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het college een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid.
- **Fouten:** rechtmatigheidsfouten die optreden bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd.
- **Onduidelijkheden:** indien het college in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet.
- **Misbruik:** hiervan is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.
- **Oneigenlijk gebruik:** hiervan is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het 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 is, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan is
- **Proceseigenaar:** is integraal verantwoordelijk voor zijn processen en dus ook voor de risico's rondom financieel rechtmatig handelen. Wordt aangewezen door het managementteam (MT) van de organisatie.

Onderstaand overzicht geeft de samenhang aan begrippen weer. De begrippen misbruik, niet naleven van voorwaarden in wet- en regelgeving en begrotingsonrechtmatigheden, worden nader toegelicht in hoofdstuk 4.



## 3. Doelstelling en uitgangspunten

### 3.1 Doelstelling

Het doel van de rechtmatigheidsverantwoording:

- het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad; en
- het geven van een kwaliteitsimpuls aan de interne procesbeheersing.

#### 3.1.1. Versterken kaderstellende en controlerende rol van de raad

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wordt de verantwoordelijkheid van het college voor de rechtmatigheid benadrukt. Immers, het college moet verantwoording over rechtmatigheid afleggen aan de raad. Tussen het college en de raad zal het gesprek over de rechtmatigheid van financiële handelingen plaatsvinden. De spelregels rondom de rechtmatigheidsverantwoording moet het college helder hebben. Op gemeentelijk niveau moeten afspraken worden gemaakt die kaderstellend zijn voor de opstelling van de rapportage over de rechtmatigheid. Deze afspraken zijn vastgelegd in deze nota en deze wordt vastgesteld door de raad.

#### 3.1.2. Kwaliteitsimpuls interne procesbeheersing

Het college verstrekt de rechtmatigheidsverantwoording. Deze verantwoording dient een getrouw beeld te geven van het financieel rechtmatig handelen van de organisatie. Zijn er grote afwijkingen dan moet het college als volgt handelen:

- toelichten van deze afwijkingen
- aangeven welke maatregelen zijn/worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

De focus komt meer te liggen op het voorkomen van onrechtmatig financieel handelen. Hoewel het college bestuurlijk verantwoordelijk is, is de proceseigenaar verantwoordelijk voor het financieel rechtmatig handelen in de processen van zijn werkveld(en). Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen, moeten beheersmaatregelen zijn ingericht en worden opgevolgd. In deze nota zal daarom naast de rollen en verantwoordelijkheden rondom de rechtmatigheidsverantwoording ook op de wijze van interne controle worden ingegaan.

### 3.2 Uitgangspunten

Om tot de verantwoording van het financieel rechtmatig handelen te komen worden enige uitgangspunten nader toegelicht.

#### 3.2.1 Rapportage rechtmatigheid

De rapportage vanuit het college vindt plaats via de rechtmatigheidsverantwoording en de paragraaf bedrijfsvoering.

Voor de rechtmatigheidsverantwoording moet een wettelijk verplicht model worden gehanteerd.

In de paragraaf bedrijfsvoering neemt het college een toelichting op van alle afwijkingen van rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen. Alleen als deze de rapportagegrens overschrijden. En met vermelding van de maatregelen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

#### 3.2.2 Verantwoordingsgrens

In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college aan de raad over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de toevoegingen aan de reserves. De afwijkingen worden (kort en bondig) alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld, als de verantwoordingsgrens is overschreden.

Voor fouten en onduidelijkheden geldt de verantwoordingsgrens afzonderlijk. Fouten en onduidelijkheden worden dus niet bij elkaar opgeteld in het bepalen van de omvang van de afwijkingen.

### 3.2.3 Rapportagegrens

In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan 20% van de verantwoordingsgrens toegelicht. Deze toelichting is alleen aan de orde als de afwijkingen de verantwoordingsgrens hebben overschreden.

Hantering van de rapportagegrens voorkomt detailverantwoording. Het helpt het sturen op hoofdlijnen. Het beperkt de administratieve belasting en draagt daarmee bij aan een efficiënte verantwoording.

Ter illustratie volgt hieronder een aantal voorbeelden, uitgaande van de onderstaande uitgangspunten:

Totaal lasten inclusief toevoegingen aan reserves:	€ 90.000.000
Door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens: 1%	€ 900.000
Door de raad vastgestelde rapportagegrens: 20% van verantwoordingsgrens	€ 180.000

#### Casus 1:

Rechtmatigheidsfouten:	€ 1.250.000
Onduidelijkheden:	€ 950.000

Het college neemt in de rechtmatigheidsverantwoording de rechtmatigheidsfouten van € 1.250.000 op. Ook de onduidelijkheden van € 950.000 komen in de rechtmatigheidsverantwoording. Beide afwijkingen liggen boven de verantwoordingsgrens. Toelichting op de afzonderlijke rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden, wordt opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering.

#### Casus 2:

Rechtmatigheidsfouten:	€ 1.250.000
Onduidelijkheden:	€ 500.000

De gemeente neemt in de rechtmatigheidsverantwoording alleen de rechtmatigheidsfouten van € 1.250.000 op. Alleen deze afwijking ligt boven de verantwoordingsgrens. Toelichting op deze rechtmatigheidsfouten wordt opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering.

#### Casus 3:

Rechtmatigheidsfouten:	€ 750.000
Onduidelijkheden:	€ 500.000

De rechtmatigheidsfouten van € 750.000 en onduidelijkheden van € 500.000 worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Beide afwijkingen liggen onder de verantwoordingsgrens. Toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering is daarmee ook niet nodig.

### 3.2.4 Rollen en verantwoordelijkheden

Op hoofdlijnen zijn de volgende rollen en verantwoordelijkheden aan te geven:

- De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol voor het financieel rechtmatig handelen van de gemeente. De raad stelt daarom deze nota en het normenkader vast.
- Het college legt met de rechtmatigheidsverantwoording en paragraaf bedrijfsvoering verantwoording af aan de raad voor het financieel rechtmatig handelen. Het college operationaliseert het normenkader in een toetsingskader en stelt deze vast.
- De afdelingshoofden (naast de teamleiders) zijn verantwoordelijk voor het financieel rechtmatig handelen in hun processen. Zij zorgen voor het aanwezig en werkzaam zijn van de beheersmaatregelen.
- De interne controllers ondersteunen de proceseigenaren. Dit gaat om onder andere de inrichting en doorontwikkeling van de processen, waaronder beheersmaatregelen ter beperking van financiële risico's.
- De interne controllers beoordelen met de verbijzonderde interne controle (VIC) het financieel rechtmatig handelen op procesniveau. Zij verstrekken input voor de rapportage over het financieel rechtmatig handelen.



- De concerncontroller neemt in overleg met de interne controllers de rechtmatigheidsverantwoording en toelichting van eventuele onrechtmatig financieel handelen op in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening.
- De accountant beoordeelt de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording en de toelichting hierop zoals opgenomen in paragraaf bedrijfsvoering.

### 3.2.5 Interne controle

De proceseigenaar zorgt ervoor, dat de risico's rondom het financieel rechtmatig handelen worden beheerst. Dit doen zij door passende, zicht- en toetsbare beheersmaatregelen.

Uitgangspunt is dat zo veel als mogelijk wordt gesteund op de werking van beheersmaatregelen. De VIC zal zoveel als mogelijk systeemgericht plaatsvinden en zo min mogelijk gegevensgericht. De VIC geeft antwoord op de vraag of financieel rechtmatig is gehandeld. Het geeft daarmee de basis voor de rechtmatigheidsverantwoording en de toelichting daarop in de paragraaf bedrijfsvoering. Naast de focus op rechtmatigheid richt de VIC zich ook op de getrouwheid van de financiële verslaglegging.

De VIC richt zich alleen op de beoordeling van materiële processen en op processen met een hoog inherent risico. Materiële processen zijn processen met een omvang van meer dan 1% van de totale uitgaven van de gemeente, inclusief de toevoegingen aan de reserves. Leidraad voor de beoordeling is het toetsingskader. De werkwijze van de VIC wordt jaarlijks vastgelegd in het Controleplan VIC.

De VIC start per proces met een actualisatiegesprek met de proceseigenaar. Dit om vooraf zicht te krijgen op de ontwikkelingen, bijzonderheden en status van de ontwikkelpunten rondom procesbeheersing. Elke VIC wordt afgerond met een rapportage en een bespreking van de bevindingen met de proceseigenaar en -beheerder.

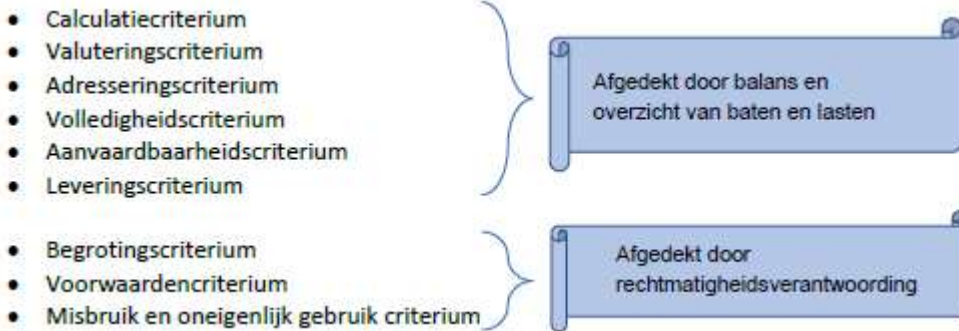
De rapportage betreft:

- een oordeel over de procesbeheersing
- weergave van eventuele fouten en onduidelijkheden; en
- beheersmaatregelen die geadviseerd worden ter voorkoming van de fouten.

De interne controllers voeren de VIC uit in afstemming met de accountant. Zo wordt het jaarlijkse Controleplan VIC met de accountant gedeeld. Waar mogelijk worden werkwijzen op elkaar afgestemd. Dit is efficiënt en we voorkomen extra werk op een later moment in de jaarrekeningcontrole.

## 4. Verantwoordingscriteria rechtmatigheid

In de jaarrekening legt het college verantwoording af over negen criteria van rechtmatigheid:



De eerste 6 criteria gaan over getrouwheid en rechtmatigheid. Zij komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Deze criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld. Zij hoeven daarom niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole.

De volgende 3 criteria gaan alleen over rechtmatigheid. Zij komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Het vervolg van deze nota gaat over deze 3 criteria.

De negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever. De reikwijdte van de verantwoording wijzigt niet ten opzichte van de situatie tot en met 2022, waarin de accountant het oordeel afgeeft.

### 4.1 Begrotingscriterium

#### 4.1.1 Definitie

Het begrotingscriterium gaat over de grenzen van de baten en lasten in de begroting van exploitatie- en investeringskredieten. Dit bezien binnen de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand komen.

#### 4.1.2 Beoordeling niveau begrotingsrechtmatigheid

De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd. Een en ander, zoals is opgenomen in artikel 5 van de Financiële verordening gemeente Lochem.

#### 4.1.3 Beoordeling niveau begrotingsrechtmatigheid van investeringsprojecten

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

#### 4.1.4 Omgang afwijking begroting

Uitgangspunt is dat iedere overschrijding van de begrote lasten als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen zijn acceptabel 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 van een tussentijdse rapportage of afzonderlijk besluit door de raad voor het einde van het betreffende begrotingsjaar. Onder tussentijdse rapportage wordt de Burap bedoeld.
- d. De overschrijding past binnen het bestaande beleid van de raad, is toereikend toegelicht in de jaarrekening en had niet via een eerder raadsbesluit geautoriseerd kunnen worden.

#### 4.1.5 Omgang begrotingsonrechtmatigheden die als acceptabel zijn aangemerkt

Begrotingsonrechtmatigheden die onder artikel 4.1.4 als acceptabel zijn aangemerkt, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor

afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden). Zij worden niet toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering, omdat deze al elders in de jaarrekening zijn toegelicht.

#### *4.1.6 Tijdigheid melding begrotingsafwijkingen*

Uitgangspunt is dat bij onderschrijdingen van lasten of investeringskredieten en/of lagere of hogere baten dan begroot dit in beginsel niet als onrechtmatig wordt beschouwd. Voorwaarde is dan wel dat deze tijdig worden gemeld aan de raad. Wanneer de tussentijdse rapportage momenten reeds zijn geweest, dan kan als tijdig ook worden beschouwd de toelichting van deze afwijkingen in de jaarrekening.

## **4.2 Voorwaardencriterium**

### *4.2.1 Definitie*

Het voorwaardencriterium gaat over de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving. Zij hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Gemeenten stellen via de financiële verordening en/of onderliggende nota's kaders vast die van invloed zijn op verslaggeving. Het gaat hier om de invulling van de ruimte die het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeente (BBV) geeft voor eigen gemeentelijke kaders. Denk hierbij aan grenzen voor het activeren van investeringen, afschrijvingstermijnen, omgang met reserves en voorzieningen en dergelijke. Deze vallen onder het getrouwe beeld en vallen per definitie onder de reikwijdte van de reguliere accountantscontrole. Zij zijn dus geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Ook voorwaarden die direct van invloed zijn op de verslaggeving of het getrouwe beeld van de jaarrekening, worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

### *4.2.2 Normenkader*

Het college vraagt de raad jaarlijks uiterlijk op 28 februari van het jaar een normenkader rechtmatigheid vast te stellen, betrekking hebbende op het vorige jaar. Dit normenkader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Bij onduidelijkheden over de interpretatie in de verordeningen over financiële consequenties moet de raad aangeven welke uitleg hieraan moet worden gegeven. Deze interpretatie van de raad wordt vastgelegd in een raadsbesluit. Dit besluit wordt verwerkt in de desbetreffende verordeningen.

### *4.2.3 Toetsingskader*

Het college operationaliseert het normenkader in een toetsingskader voor de interne beheersing.

In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing. Het toetsingskader is ingedeeld naar processen. Het college stelt het toetsingskader vast.

## **4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium**

### *4.3.1 Definitie*

Het misbruik en oneigenlijk gebruik gaat over het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en gemeentelijke eigendommen bij financiële beheershandelingen.

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet. Wanneer sprake is van misbruik van overheidsmiddelen moeten deze middelen door de gemeente worden teruggevorderd. Als in de jaarrekening geen terugvordering is verantwoord, is sprake van een fout die niet wordt opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Is de terugvordering wel verantwoord in de jaarrekening, dan blijft staan dat sprake is van misbruik van overheidsmiddelen. De terugvordering wordt dan meegenomen in de bepaling van de omvang van de geconstateerde afwijkingen voor de rechtmatigheidsverantwoording.

*4.3.2 Regels voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik*

Het college bepaalt de regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Minimaal 1x per 4 jaar ontvangt de raad van het college een nota over de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Het college meldt in de paragraaf bedrijfsvoering, wanneer:

- het beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) (op onderdelen) niet actueel is
- er geen M&O-beleid bestaat
- het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd.

Daadwerkelijke afwijkingen als gevolg van misbruik worden, voor zover deze niet het getrouwheidsaspect raken, opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.