

SCHRIFTELIJKE BEANTWOORDING VRAGEN RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING FAC 11-10-2023

ONDERWERP	Rechtmatigheidsverantwoording, actualisatie financiële- en controle verordening
DATUM	24-10-2023
VAN	Has Bakker, steller: drs. Nouredine El Mansouri RA
AAN	Financiële auditcommissie
TELEFOONNUMMER	+31634499909
TEAM	TCC

Op 11 oktober jongstleden heeft in de Financiële auditcommissie een presentatie plaatsgevonden over de actualisaties van de financiële- en controle verordening. Dit naar aanleiding van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording per boekjaar 2023.

U stelde een aantal (technische) vragen waarvan het merendeel tijdens de commissie zijn beantwoord. Van de volgende vragen heeft u om een schriftelijke beantwoording gevraagd:

1. Worden afwijkingen cumulatief of individueel beoordeeld voor opname in de Rechtmatigheidsverantwoording?
2. Wat is de impact van de keuze van een verantwoordingsgrens van bijvoorbeeld 1% of 2%?

Er is verder een actuele ontwikkeling rond de wijziging van de commissie BADO (Bedrijfsvoering, Auditing, Decentrale Overheden) die we met u willen delen.

Beantwoording vraag 1:

Worden afwijkingen cumulatief of individueel beoordeeld voor opname in de Rechtmatigheidsverantwoording?

Antwoord:

Afwijkingen kunnen bestaan uit fouten (onrechtmatigheden) en onduidelijkheden. Deze twee soorten afwijkingen mogen *niet* bij elkaar opgeteld worden en moeten afzonderlijk gepresenteerd worden in de rechtmatigheidsverantwoording wanneer deze de verantwoordingsgrens overschrijden.

Fouten (onrechtmatigheden) moeten bij elkaar worden opgeteld en afgewogen. Als de verantwoordingsgrens wordt overschreden moet het totaal van deze fouten vermeld worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Hierbij mogen fouten uit de baten niet gesaldeerd worden met fouten uit de lasten en andersom.

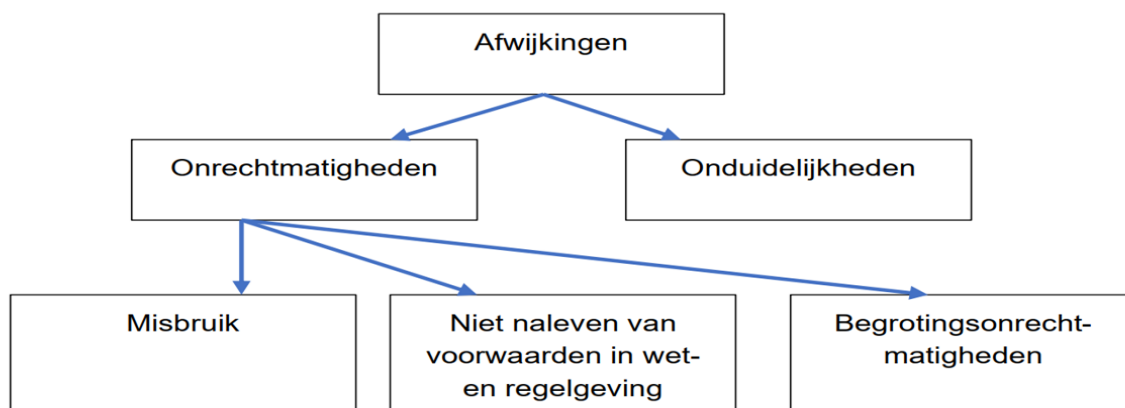
Dit geldt tevens voor de onduidelijkheden. Ook deze moeten opgeteld worden afgewogen voor opname in de rechtmatigheidsverantwoording. In de paragraaf bedrijfsvoering moeten de individuele fouten en onduidelijkheden afzonderlijk van elkaar en individueel opgenomen en toegelicht worden wanneer zij de rapportagegrens overschrijden.

Dus het is afhankelijk van de soort afwijking of je deze individueel of opgeteld (cumulatief) moet afwegen.

Toelichting:

Binnen de rechtsmatigheidsverantwoording wordt onderscheid gemaakt tussen afwijkingen, fouten en onduidelijkheden en begrotingsonrechtmatigheden. Deze begrippen zijn onderling niet uitwisselbaar al kan er wel sprake zijn van overlap. Hieronder worden ze kort toegelicht.

- Afwijkingen: posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten, waarbij voor het College van GS een onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid.
- Fouten: Rechtsmatigheidsfouten treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd.
- Onduidelijkheden: Indien het College van GS in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtsmatigheidsfout of niet.
- Begrotingsonrechtmatigheden: Hiervan is sprake als het College van B&W bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten de door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten of investeringsbudgetten overschrijdt (1), toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves die niet door de gemeenteraad zijn vastgesteld (2) en als bij overschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot de begroting niet tijdig met begrotingswijzigingen is aangepast (3). Wat niet tijdig concreet betekent wordt bepaald door de 'spelregels' tussen de Gemeenteraad en het College van B&W over het informeren en vaststellen van begrotingswijzigingen bij overschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot. Deze spelregels zijn veelal in de financiële verordening art. 212 Gemeentewet opgenomen.



Hierboven een schematische weergave van afwijkingen zoals opgenomen in de kadernota rechtmatigheid 2023¹. Dit illustreert welke soorten afwijkingen kunnen ontstaan.

Er zijn dus twee soorten afwijkingen. Namelijk fouten/onrechtmatigheden en onduidelijkheden. De onrechtmatigheden komen voort uit 3 criteria voor rechtmatigheid namelijk: misbruik en oneigenlijk gebruik, het voorwaardencriterium en het begrotingscriterium.

De grens waarboven afwijkingen in de rechtsmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt door PS bepaald. Deze grens bedraagt maximaal 3% van de totale lasten. Onder afwijkingen wordt *afzonderlijk* verstaan fouten en posten waarvan bij het college van GS onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor zowel fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage.

Om een voorbeeld te noemen: Wanneer er een (klachten) procedure voor staatssteun loopt is het onduidelijk of er

¹ Bij de beantwoording van deze vragen is gebruik gemaakt van de op 29 september 2023 door commissie BBV gepubliceerde kadernota rechtmatigheid 2023 en de (concept) notitie rechtsmatigheidsverantwoording van de BADO. Bij raad of college van B&W moeten wij voor de provincie lezen PS en GS.

daadwerkelijk sprake is van een fout/onrechtmatigheid. Zo lang de procedure loopt, is niet duidelijk of sprake is van geoorloofde of ongeoorloofde staatsteun.

Nog een voorbeeld: Ook bij complexe aanbestedingen kan het voorkomen dat de jurist van de provincie aangeeft dat een bepaalde wijze van gunnen van een opdracht toegestaan is, terwijl er klachten of signalen zijn dat het niet toegestaan is. Ook dan is de rechtmatigheid van een inkoop onduidelijk totdat eventueel een rechter een uitspraak doet. Het is belangrijk dat PS ook over deze onduidelijkheden, voor zover ze de verantwoordingsgrens overschrijden, worden geïnformeerd via de rechtmatigheidsverantwoording.

De verantwoordingsgrens betekent dat rechtmatigheidsfouten pas in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht, wanneer zij boven het door PS vastgestelde percentage komen. Wanneer het voor het college van GS niet duidelijk is of financieel rechtmatig is gehandeld, worden deze onduidelijkheden eveneens pas in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien zij boven het door PS vastgestelde percentage komen.

In de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV zijn in bijlage 2, vanaf pagina 43 een aantal voorbeelden opgenomen ter verduidelijking.

Beantwoording vraag 2.

Wat is de impact van de keuze van een verantwoordingsgrens van bijvoorbeeld 1% of 2%?

Antwoord:

Bij de keuze tussen 1% en 2% moet PS bepalen welke informatie nodig is. Daarnaast dient PS rekening te houden met het feit dat bij een lagere grens, meer werk moet worden verricht en dit dus meer kost.

Een lagere grens betekent dat de ambtelijke organisatie met een hogere mate van detail moet controleren. Relatief kleine afwijkingen komen dan eerder in beeld. De interne controle zal meer werkzaamheden moeten uitvoeren waarmee deze dan duurder wordt.

Voorbeeld: Bij een grens van 1% van de lasten = € 6,5 mio (afgerond) worden rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen wanneer zij deze grens overschrijden. (fouten apart van de onduidelijkheden, de grens geldt voor zowel fouten als onduidelijkheden)

Bij een grens van 2% is dit bedrag € 13 mio en bij een grens van 3 procent is dit bedrag € 19,5 mio.

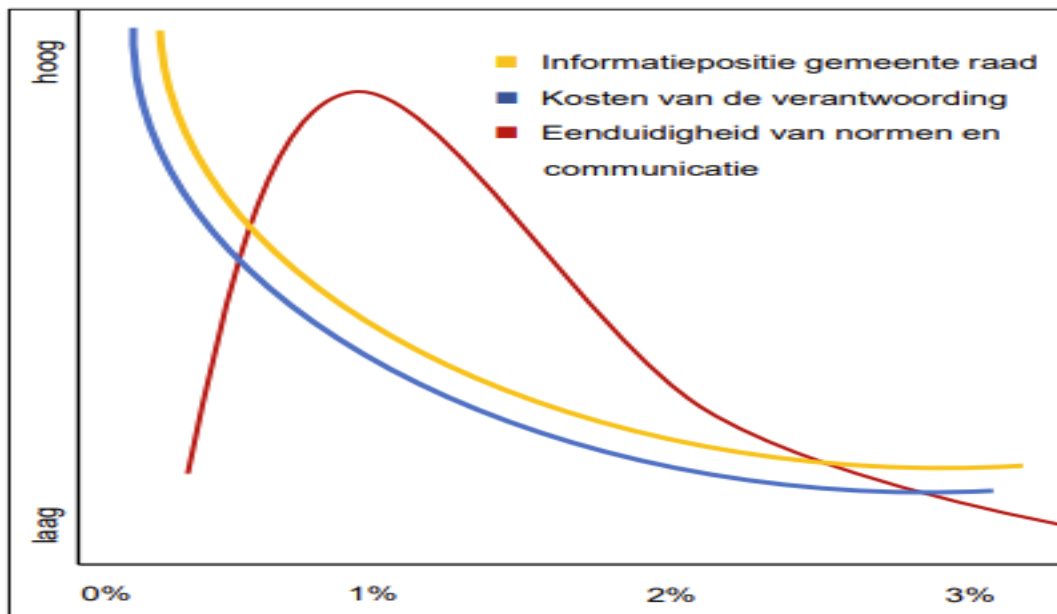
Toelichting:

Zoals hierboven beschreven is dus de informatiebehoefte van PS in relatie tot de kosten van de verantwoording en de hoeveelheid werk die de organisatie moet maken leidend in de vraag of u voor de verantwoordingsgrens en rapportagegrens wilt aansluiten bij de grenzen van de accountant of dat u andere grenzen wilt vaststellen. Hoe lager de grens hoe meer het kost om tot de verantwoording te komen. Hoe hoger de grens hoe minder het kost. Er is een inverse relatie met de informatiebehoefte. Dus bij een hogere informatiebehoefte bepaalt u een lagere grens en bij een lagere informatiebehoefte bepaalt u een hogere grens.

Voor iedere provincie (ongeacht de schaalgrootte) geldt dat PS een afweging moet maken tussen enerzijds de hoogte van de verantwoordingsgrens en anderzijds de inspanningen die voor het ambtelijk apparaat verbonden zijn, aan het detecteren en rapporteren van de rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden. Dit gesprek binnen de provincie tussen college van GS en PS moet ten tijde van het bepalen van de verantwoordingsgrens gevoerd worden. Dit besluit kan gevolgen hebben voor de inrichting van de interne beheersing. Bij het bepalen van de verantwoordinggrens is de informatiebehoefte van PS het vertrekpunt. Daarbij kunnen vervolgens de inspanningen die door de organisatie gedaan moeten worden om de informatie op een goede wijze te verkrijgen, het kwaliteitsniveau van interne beheersing, ervaringen met rechtmatigheid in het verleden, risicovolle processen zoals aanbestedingen, betrouwbaarheid begrotingsproces en visie op de sturingsfilosofie van de provincie worden betrokken.

De wetgever heeft de verwachting dat van het (zelf) geven van een rechtmatigheidsverantwoording een kwaliteitsimpuls uitgaat op de interne processen en beheersing. Het college van GS dient immers te kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne beheersing en -controle, om (primair) te waarborgen dat de provincie bij alle (financiële) beheershandelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft. Het interne controlesysteem zal tevens van belang zijn bij het opstellen van een overzicht van afwijkingen van rechtmatigheid. Omdat het college van GS ook beheersmaatregelen moet formuleren, is de verwachting tevens dat er meer vooruitgekeken zal worden naar het oplossen van onrechtmatigheden.

Naast deze verwachtingen van de wetgever heeft de Commissie BADO een aantal meer algemene aspecten en overwegingen geformuleerd (gevisualiseerd door de gemeente Utrecht in de figuur), te weten:



Informatiepositie van PS

Met een lager percentage zal het college van GS eerder moeten rapporteren over fouten en onduidelijkheden. Bij een hoger percentage krijgt PS minder informatie. Relevante vragen voor PS zijn:

- Gaat het om de grote lijnen (en daarmee substantiële bedragen) of is er meer behoefte aan details?
- Op welke wijze wil de PS het gesprek met college van GS voeren over rechtmatigheid? Wat doet PS praktisch met de verkregen informatie?
- Afspraken over de invulling van de paragraaf bedrijfsvoering (rapportagegrens) zijn ook van invloed op de informatiepositie van PS. Kunnen deze een rol spelen bij het vaststellen van de grenswaarde?

Kosten van de verantwoording

Een lagere grens betekent dat de ambtelijke organisatie met een hogere mate van detail moet controleren. Relatief kleine afwijkingen komen dan eerder in beeld. De interne controle zal meer werkzaamheden moeten uitvoeren waarmee deze dan duurder wordt. Verder kan PS het laten afhangen van de kwaliteit van de interne beheersing en kiezen voor een groeipad om de grens steeds wat scherper te stellen.

Eenduidigheid van normen en communicatie

PS kan aansluiten bij de huidige en reeds bekende percentages van de accountant (1%). Een afwijkend percentage zal om toelichting vragen. Het is het meest praktisch om de grenzen van de accountant te volgen voor de bepaling van de verantwoordingsgrens.

Actuele ontwikkeling commissie BADO (Bedrijfsvoering, Auditing, Decentrale Overheden):

Tot slot melden wij u dat de ingangsdatum wijziging van het BADO waarin de controletolerantie van 1% naar 2% gaat, is gewijzigd. Ons is gemeld dat naar alle waarschijnlijkheid de ingangsdatum pas het boekjaar 2025 is en dat voor boekjaar 2024 1% blijft. Daarom stellen wij voor om als kader vast te stellen dat we voor de rechtmatigheidsverantwoording de controletolerantie van de accountant uit het BADO wordt gevolgd. Hiermee wordt voorkomen dat er in 2024 een wijziging in de financiële verordening moet worden vastgesteld.