

MEMO

Onderwerp:	Rechtmatigheidsverantwoording
Opsteller:	Afdeling Financiën ODG
Datum:	2 november 2023

1. Inleiding

Met ingang van 1 januari 2023 is er een wijziging optreden in de rechtmatigheidsverantwoording, dat wil zeggen de wijze waarop het oordeel tot stand komt dat het financiële beheer van de ODG rechtmatig is. De wijziging houdt in dat met ingang van 2023 het DB verantwoordelijk is voor het afleggen van verantwoording aan het AB over de rechtmatigheid van het financiële beheer van de ODG. Voorheen voerde de accountant een rechtmatigheidstoets uit.

Rechtmatigheid houdt in dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. De rechtmatigheidsverantwoording heeft specifiek betrekking op de rechtmatigheid van het financiële beheer van de Omgevingsdienst. Er moet worden verantwoord dat de baten, lasten en balansmutaties die in de jaarrekening zijn opgenomen rechtmatig tot stand zijn gekomen.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek tussen het AB en het DB over de (financiële) rechtmatigheid te ondersteunen, en hiermee de kaderstellende en controlerende rol van het AB op dit vlak te versterken.

De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur ligt, nu en straks, bij het DB. Het DB richt daarvoor de administratie en interne beheersing zodanig in, dat het verantwoording kan afleggen. Het gehele DB is verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van de bedrijfsprocessen om deze te voorkomen. Het afleggen van verantwoording door het DB ondersteunt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het AB en DB.

Bij de uitwerking van de rechtmatigheidsverantwoording volgt de ODG de richtlijnen van de Commissie BBV. De Commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), dat de regels bevat waar de ODG aan moet voldoen in de financiële verslaglegging en planning & control-cyclus.



Leeswijzer

In paragraaf 2 worden de rollen en verantwoordelijkheden van het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de accountant met betrekking tot de rechtmatigheidstoets toegelicht. In paragraaf 3 wordt toegelicht hoe de rechtmatigheidstoets er in de praktijk uit ziet.

Het verplichte format voor de rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen in bijlage 1. In bijlage 2 zijn de controle-activiteiten binnen de ODG op hoofdlijnen beschreven. In bijlage 3 worden enkele gebruikte begrippen toegelicht, en bijlage 4 geeft een overzicht van de criteria die worden gehanteerd bij het geven van een oordeel over de rechtmatigheid en de getrouwheid.

2. Rollen en verantwoordelijkheden

2.1 Algemeen Bestuur

a) Het AB stelt de verantwoordingsgrens vast

De verantwoordingsgrens is het bedrag waarboven afwijkingen moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Een ander woord voor verantwoordingsgrens is tolerantiemarge. De tolerantiemarge ligt tussen de 0% en de 3% van de totale lasten van de ODG, inclusief dotaties aan reserves. In 2020 heeft het AB ingestemd met het voorstel om een tolerantiemarge van 3% te hanteren. Het AB kan de verantwoordingsgrens jaarlijks wijzigen. Het vastgestelde percentage geldt zowel voor fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk.

b) Het AB is verantwoordelijk voor de opdrachtverstrekking aan de accountant

Eisen waar de accountantscontrole minimaal aan moet voldoen zijn vastgelegd door de Commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (BADO).

c) Het AB stelt het controleprotocol vast

Het controleprotocol omvat het normenkader en de goedkeurings- en rapporterings-toleranties.

d) Het AB geeft aan het DB aan wat over de rechtmatigheid in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening opgenomen moet worden

e) Het AB stelt de jaarrekening vast

2.2 Dagelijks Bestuur

a) Het DB rapporteert tweemaal per jaar over de rechtmatigheid aan het AB

De rapportages zullen inzicht geven in:

- Afwijkingen, deze worden onderverdeeld in onrechtmatigheden en onduidelijkheden



- Onrechtmatigheden worden vervolgens weer onderverdeeld in
 - i) misbruik
 - ii) niet naleven wet- en regelgeving
 - iii) begrotingsonrechtmatigheden (afwijking van de financiële verordening)

b) Het DB neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening

c) Het DB neemt een toelichting op de financiële rechtmatigheid op in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag

2.3 Accountant

a) De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast

Omdat het DB verantwoordelijk is voor het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid in de jaarrekening zal de accountant niet langer een afzonderlijk oordeel geven over het aspect rechtmatigheid.

De accountant is verantwoordelijk voor de toetsing van de getrouwheid van de jaarrekening. Omdat de rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen in de jaarrekening toetst de accountant daarmee ook de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

Hierbij wordt beoordeeld of de rechtmatigheidsverantwoording:

- juist, toereikend en volledig is;
- geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt;
- bij de leden van het AB geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.

3 Hoe ziet dit er in de praktijk uit?

Het DB rapporteert tweemaal per jaar over de rechtmatigheid aan het AB. De eerste rapportage is een tussenrapportage na het eerste halfjaar, de tweede rapportage is een eindrapportage na afloop van het boekjaar. Het streven is om deze rapportages zoveel mogelijk te combineren met bestaande rapportages.

De omvang van de geconstateerde afwijkingen* blijft onder de door het AB vastgestelde verantwoordingsgrens

Het DB rapporteert dat de financiële transacties **rechtmatig** zijn en binnen de door het AB vastgestelde verantwoordingsgrens



De omvang van de geconstateerde afwijkingen overschrijdt de door het AB vastgestelde verantwoordingsgrens	Het DB rapporteert welke financiële transacties niet (geheel) rechtmatig zijn. Het DB rapporteert waar de afwijkingen betrekking op hebben en voor welk bedrag.
---	--

** Onder afwijkingen wordt verstaan: fouten (het niet naleven van wet- en regelgeving), en onduidelijkheden (situaties waarin bij het DB onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid).*

Op basis van deze toets en de bijbehorende rapportage kan het AB uiteindelijk verantwoording afleggen over de vraag of er rechtmatig gehandeld is in een boekjaar.



Bijlage 1. Format rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoording Dagelijks Bestuur

In deze rechtmatigheidsverantwoording geeft het Dagelijks Bestuur 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 het Algemeen Bestuur vastgestelde kaders zoals de begroting en 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 beheershandelingen en transacties. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door het Algemeen Bestuur 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 het Algemeen Bestuur bepaald en bedraagt [percentage, maximaal 3%] van de totale lasten inclusief mutaties in de reserves en is daarmee vastgesteld op [bedrag].

Conclusie

Het Dagelijks Bestuur is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties [wel/niet] rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen:

[...]



Bijlage 2. Controle-activiteiten Omgevingsdienst Groningen

De ODG werkt middels een controleplan aan de toetsing van getrouwheid en rechtmatigheid. Dit controleplan bestaat op hoofdlijnen uit de volgende onderdelen.

HRM	De provincie Groningen voert in opdracht van de ODG een deel van de HRM-uitvoeringstaken (salarisadministratie en de verwerking van personele mutaties) uit. De ODG verricht, deels op het provinciehuis, interne controles bij de afdeling die deze zaken verwerkt.
Boekhouding	De provincie Groningen is verantwoordelijk voor het verwerken (na akkoord ODG), boeken in de administratie en betalen van facturen namens de ODG. De afdeling Financiën & Control levert correctieboekingen/ memoriaalboekingen en toetst of de facturen binnen de vastgelegde verplichtingen blijven. De ODG maakt gebruik van de bankrekening en het treasury-statuut van de provincie. De ODG verricht deels op het provinciehuis interne controles bij de afdeling die deze zaken verwerkt.
ICT	De ODG koopt kantoorautomatisering incl. telefonie en licenties in bij de ICT-afdeling van de provincie Groningen. Deze afdeling zorgt ook voor de back-up van de bestanden en de beveiliging. De ODG koopt het VTH-zaaksysteem in bij een leverancier, die tevens verantwoordelijk is voor de beveiliging van het zaaksysteem. Er is een maandelijks overleg tussen de IT-afdeling van de ODG en de IT-afdeling van de provincie.

Dagelijkse uitvoering

Personele kosten	<p>Personele kosten inclusief inhuur derden is de grootste postenkost bij de ODG (88% van de uitgaven).</p> <p><u>Periodieke controle</u></p> <p>De personele kosten worden twee keer per jaar getoetst door de afdeling Financiën & Control van de ODG. De bevindingen worden gerapporteerd aan de directie ODG (plus verantwoordelijken bij de provincie).</p> <p><u>Controle (detail) deels bij de provincie</u></p> <ul style="list-style-type: none">• In dienst/uit dienst mutaties (100 %), salarismutaties (steekproef)• Salarisberekening (controle op naleving wet- en regelgeving)• Aansluiting loonkosten met financiële administratie <p><u>Maandelijkse controle</u></p>
------------------	--



	<p>De afdeling P&O van de ODG controleert ook de maandelijkse aangeleverde mutaties/salarisoverzichten/declaraties op het kantoor van de ODG.</p> <p>Maandelijks sluit de afdeling Financiën & Control ook de loonkosten aan met de boekhouding en doet een analyse op de loonkostenontwikkeling t.o.v. de begroting per team.</p> <p>Mutaties worden verwerkt in de maandelijkse monitoring van de afdeling F&C van de personele kosten t.o.v. het budget.</p> <p>De rapportage gaat naar het afdelingshoofd Ondersteuning.</p> <p>Inhuur derden is een grote post die onder de personele kosten is verwerkt. Gelet op de omvang van deze post is er daar waar van toepassing een maandelijkse monitoring van de gefactureerde uren versus de geschreven uren in het tijdregistratiesysteem en de verplichtingenregistratie.</p> <p>De afdeling Financiën & Control maakt maandelijks een overzicht van prognose op basis gemaakte kosten/verwachte kosten met de begroting en rapporteert naar het afdelingshoofd Ondersteuning.</p>
Inkoop	<ul style="list-style-type: none"> • Controle op correcte uitvoering van het aanbestedingsproces, indien van toepassing (naleving wet- en regelgeving) • Spend-analyse met daarbij een facturencontrole (steekproef) inclusief toets of het mandatering & inkoopbeleid correct is toegepast en de inkoop correct is verwerkt in de verplichtingenregistratie (voorwaardencriterium, naleving wet- en regelgeving).
Investeringen	<p>Investeringen worden gedaan binnen de beschikbaar gestelde kredieten. De afdeling Financiën & Control bewaakt eventuele over- en onderschrijding en rapporteert hierover aan de directie (begrotingscriterium).</p>
Inkomsten	<p>In het kader van de nieuwe financieringssystematiek VTH controleert de afdeling Financiën & Control maandelijks of alle uren door de teamleiders zijn goedgekeurd. Wanneer uren niet zijn goedgekeurd, wordt dit gesignaleerd bij de betreffende teamleider en het afdelingshoofd.</p> <p>Ieder kwartaal voert de afdeling Financiën & Control een steekproef (10% van de geregistreerde uren) uit om te beoordelen of de registratie volledig en betrouwbaar is. Hierbij wordt gekeken naar:</p>



	<ul style="list-style-type: none"> • De geregistreerde uren op zaken worden vergeleken met de in die periode openstaande zaken in LOS. Controle of op alle openstaande zaken tijd is geschreven in TimeTell. • De geregistreerde uren van medewerkers worden vergeleken met de contracturen. • De door de inhuur geregistreerde uren worden vergeleken met de facturen en de verplichting. • Bijzonderheden, waaronder verzuim, verlof, feestdagen en plusuren. <p>Jaarlijks controleert de afdeling Financiën & Control of de betaalde uren primair proces qua omvang overeenkomen met het totaal van gedeclareerde uren, verzuimuren, verlofuren, uren derden en corona-uren.</p>
Overige inkomsten	<p><u>Brzo</u></p> <p>Per kwartaal brengt de afdeling Financiën & Control de gemaakte kosten en uren (inclusief voor RUD Drenthe en FUMO) in beeld. Deze wordt vergeleken met de berekening waarop de bevoorschotting is gebaseerd. Opvallende verschillen worden besproken met het afdelingshoofd Primair Proces.</p> <p><u>Meerwerk</u></p> <p>De afdeling Financiën & Control bespreekt per kwartaal de ontwikkelingen met accountmanagement en vergelijkt deze met de begroting. Grote afwijkingen worden gerapporteerd aan het afdelingshoofd Primair Proces.</p> <p><u>Projecten</u></p> <p>Maandelijks controleert de afdeling Financiën & Control de gemaakte werkelijke uren/kosten voor de Impuls Omgevingsveiligheid en andere projecten. Indien nodig volgt rapportage aan het afdelingshoofd Ondersteuning.</p>



Bijlage 3. Begrippen

Rechtmatigheid	Het voldoen aan wet- en regelgeving
Financiële rechtmatigheid	Het voldoen aan de wet- en regelgeving bij het uitvoeren van financiële beheershandelingen
Afwijkingen	Posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten) en posten waarbij voor het AB onduidelijkheid over de rechtmatigheid bestaat
Fouten	Rechtmatigheidsfouten treden op bij financiële beheershandelingen, waarbij de in het normenkader beschreven wet- en regelgeving niet is nageleefd
Onduidelijkheden	Een situatie waarbij het AB in het kader van de verslaglegging niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet
Begrotingsonrechtmatigheden	Een situatie waarbij het AB bij de realisatie van doelen en activiteiten afwijkt van de budgetten die door de Raad zijn vastgesteld binnen de in de financiële verordening genoemde regels



Bijlage 4. Rechtmatigheidscriteria

Er zijn 9 financiële rechtmatigheidscriteria. 3 criteria wegen mee voor het rechtmatigheidsoordeel. De rechtmatigheidsverantwoording ziet toe op deze 3 criteria. 6 criteria wegen mee voor het getrouwheidsoordeel. Deze criteria worden afgedekt door de balans en het overzicht van baten en lasten (exploitatie). De externe accountant is verantwoordelijk voor het oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening. Alle 9 criteria blijven onderdeel van het *control framework* van het DB.

Rechtmatigheidsverantwoording	
1. Begrotingscriterium	De financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting
2. Voorwaarden-criterium	Voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd
3. M&O-criterium	Toetsing op de juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen

Getrouwheidsoordeel	
4. Calculatiecriterium	De gepresenteerde bedragen zijn juist berekend
5. Valueringscriterium	De juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichting is vastgesteld
6. Adresseringscriterium	De juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naartoe is gegaan is vastgesteld
7. Volledigheids criterium	De volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten worden, is vastgesteld
8. Aanvaardbaarheids-criterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de ODG en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen
9. Leveringscriterium	De levering heeft plaatsgevonden

