

Rechtmatigheidsprotocol 2023-1 Omgevingsdienst Brabant Noord

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Voor de voorbereiding en de uitvoering van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening stelt het algemeen bestuur nadere regels vast omtrent de wijze van uitvoering van de verantwoording. Dit vindt op hoofdlijnen plaats in dit protocol. Dit rechtmatigheidsprotocol wordt voor onbepaalde tijd vastgesteld, wat betekent dat dit van kracht blijft tot het door het Algemeen Bestuur weer wordt gewijzigd.

1.2 Doelstelling

Dit rechtmatigheidsprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan het dagelijks bestuur over de reikwijdte van de verantwoording, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

1.3 Wettelijk kader

In september 2022 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel 'Versterking decentrale rekenkamers' aangenomen. Naast het regelen van uitbreiden van diverse bevoegdheden voor de rekenkamers van gemeenten en provincies, regelt deze wet de verschuiving van de rechtmatigheidsverantwoording van accountant naar Dagelijks Bestuur.

In artikel 75, lid 2 van het Besluit Begroting en Verantwoording is gesteld dat de Commissie BBV 'zorgdraagt voor een eenduidige uitvoering en toepassing van dit besluit,, en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring van ... gemeenschappelijke regelingen.'

In deze verantwoordelijkheid brengen ze een Kadernota rechtmatigheid uit. In de Kadernota rechtmatigheid 2023 is de verschuiving van de verantwoording ook beschreven.

2. Algemene uitgangspunten voor de rechtmatigheid

De getrouwheid van de jaarrekening wordt gecontroleerd door de accountant. De controle door en de inhoud van de controle door de accountant is in artikel 217 van de Provinciewet geregeld.

In lid 4 van artikel 217 van de Provinciewet is vervolgens bepaald welke bevindingen het verslag van bevindingen moet bevatten, namelijk:

- De vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- Onrechtmatigheden in de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 van de Gemeentewet, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), evenals de Handleiding Regelgeving Accountancy (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden door de accountant.

3. Te hanteren rapporterings- en verantwoordingsgrens

3.1 Rapporterings- en verantwoordingsgrens rechtmatigheidsverantwoording

Voor de rapporterings- en verantwoordingsgrens stelt het Algemeen Bestuur als maatstaf dat het Dagelijks Bestuur elke fout of onzekerheid boven 1% van de vastgestelde begroting rapporteert, die in het kader van de controle op de rechtmatigheid gesignaleerd wordt.

3.2 Regeling WNT

De WNT heeft een afwijkende rapportagetolerantie. Deze is wettelijk vastgesteld op > € 1.000. Onzekerheden met betrekking tot de WNT-verantwoording die adequaat in de WNT-verantwoording zijn toegelicht leiden niet tot een aangepaste controleverklaring of tot een rapport van bevindingen.

3.3 Single Information Single Audit (SiSa)

Via een aparte bijlage bij de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over specifieke uitkeringen (artikel 58a BBV), voor zover voor de ODBN van toepassing. In het kader van Single Information Single Audit (SiSa) zijn door het Ministerie van BZK rapporteringstoleranties voorgeschreven ten aanzien van de geconstateerde fouten bij deze specifieke uitkeringen. Dit houdt in dat de accountant alle geconstateerde tekortkomingen en onzekerheden zal rapporteren die afzonderlijk op regelingsniveau de voorgeschreven rapporteringstolerantie overtreffen. Dit in aanvulling op de eerder door het Algemeen Bestuur vastgestelde rapporteringstoleranties.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Bado dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving".

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend, namelijk:

1. het begrotingscriterium,
2. het voorwaardencriterium,
3. het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O),
4. het calculatiecriterium,
5. het valuteringscriterium,
6. het adresseringscriterium,
7. het volledigheidscriterium,
8. het aanvaardbaarheidscriterium,
9. het leveringscriterium.

Bij het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- I. Het begrotingscriterium;
- II. Het voorwaardencriterium;
- III. Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O).

Hierna worden de drie criteria nader toegelicht.

4.1 Begrotingscriterium

Begrotingsonrechtmatigheden: Hiervan is sprake als het Dagelijks Bestuur:

- a. bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten de door het Algemeen Bestuur vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten of investeringsbudgetten overschrijdt;
- b. toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves die niet door het Algemeen Bestuur zijn vastgesteld;
- c. als bij overschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot de begroting niet tijdig met begrotingswijzigingen is aangepast.

De begrotingsonrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau van de programma, zoals deze door het Algemeen Bestuur zijn geautoriseerd.

Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag 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 gerelateerde inkomsten de overschrijding binnen compenseren. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
- b. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
- c. De overschrijding is geautoriseerd door middel van een aanvullende toelichting bij de vaststelling van de jaarrekening.

Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van het algemeen bestuur, 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.

Toetsing begrotingsoverschrijding verdeeld naar soort afwijkingen

Kostenoverschrijdingen die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingswijziging is gemaakt.

Onrechtmatig maar telt
NIET mee voor oordeel

Onrechtmatig en telt mee
voor oordeel

X

Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, waarvan ondubbelzinnig vastgesteld is dat die ten onrechte niet tijdig gesignaleerd zijn.		X
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door gerelateerde opbrengsten (*).	X	
Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen (*).	X	
Kostenoverschrijdingen betreffende de activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd. Dit na nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of toezichthouder. Betreft veelal interpretatieverschillen die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen:		
- Geconstateerd tijdens het verantwoordingsjaar;	X	
- Geconstateerd na het verantwoordingsjaar.		X
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren:		
• Jaar van investeren;	X	
• Hogere incidentele lasten.		X

(*) De genoemde kostenoverschrijdingen worden impliciet in de jaarrekening nader toegelicht. Deze toelichting geldt zo nodig ook voor andere overschrijdingen.

4.2 Voorwaardencriterium

Besteding en opbrengsten van gelden door de Omgevingsdienst zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door het dagelijks bestuur moet worden getoetst. 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 Dagelijks Bestuur biedt het Algemeen Bestuur jaarlijks uiterlijk op 31 december ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante door het Algemeen Bestuur vastgestelde interne regelgeving en overige wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

4.3 Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O-criterium)

Een gemeenschappelijke regeling dient misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. De ODBN heeft een ODBN beleidsstuk opgesteld waaruit blijkt hoe de organisatie het misbruik en oneigenlijk gebruik toetst. Misbruik en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen door in de verschillende regelingen en procedures passende maatregelen te voorzien. Voor bestaande procedures en interne controlemaatregelen op de naleving daarvan moet worden getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn genomen.

5. De naleving van externe wettelijke kaders

De controle op rechtmatigheid voor de kalenderjaren waar dit protocol betrekking op heeft maakt gebruik van het normen- en toetsingskader dat bij dit protocol is vastgelegd. Het normenkader omvat de voor de controle relevante wet- en regelgeving van hogere overheden en van de ODBN zelf en is limitatief gericht op:

- De naleving van externe wettelijke kaders;
- De naleving van interne kaders van de Omgevingsdienst Brabant Noord.

Het Dagelijks Bestuur biedt het Algemeen Bestuur jaarlijks uiterlijk op 31 december ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante door het Algemeen Bestuur vastgestelde interne regelgeving en overige wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien

5.1 Naleving van externe wettelijke kaders

De wettelijke kaders zijn alleen van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen. Het normenkader wordt jaarlijks door het Algemeen Bestuur vastgesteld.

5.2 Naleving van interne kaders

Naast wettelijke kaders gelden ook intern vastgestelde regels zoals :

- De begroting;
- De financiële verordening;
- De controleverordening;
- Overige kaders worden jaarlijks door het Algemeen Bestuur vastgesteld.

Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directie financiële beheerhandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne kaders uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheer handelingen, tenzij jegens derden aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen. Dergelijke jegens derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening.

Het eigen inkoopbeleid maakt geen onderdeel uit van het normenkader derhalve ook niet van de rechtmatigheidscontrole.

5.3 Besluiten van het Dagelijks Bestuur

Indien en voor zover bij de controle materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door het Algemeen Bestuur of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van het Dagelijks Bestuur naar de ambtelijke organisatie c.q. besluiten van het Dagelijks Bestuur vallen daar in beginsel buiten. Voor zover de interne regels een noodzakelijke uitwerking zijn van Rijks- of door het Algemeen Bestuur vastgestelde regelgeving en de besluiten financiële gevolgen hebben, worden besluiten van het Dagelijks Bestuur wel in de controle van de rechtmatigheid betrokken. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten. Het is (over het algemeen) aan het Dagelijks Bestuur om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels.

5.4. Single information single audit (SiSa)

Ingaande 2007 is het principe van Single information single audit ingevoerd voor bijna alle specifieke uitkeringen van het Rijk. Voor SiSa-verantwoordingen gelden veelal specifieke toetsingsvoorwaarden. Voor zover deze deel uitmaken van de jaarrekening zijn ook de bepalingen zoals vermeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol van toepassing. In de Circulaire SiSa van het Ministerie van BZK is nadere regelgeving verstrekt over de wijze van verantwoorden over specifieke uitkeringen.

6. Rapportage door het Dagelijks Bestuur

Na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert het Dagelijks Bestuur, conform hetgeen in de wet bepaald is, in de jaarstukken haar bevindingen van de rechtmatigheidscontrole.

6.1 Rechtmatigheidsverantwoording

In de rechtmatigheidsverklaring wordt op de wettelijk voorgeschreven wijze de uitkomsten van de controle weergegeven. De verklaring is bestemd voor het Algemeen Bestuur, zodat deze de door het Dagelijks Bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

6.2 Rapportage van bevindingen

Bedrijfsvoering wordt een rapportage van bevindingen opgenomen, conform de notitie Paragraaf Bedrijfsvoering van de Commissie BBV.

Wat wordt opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering:

- De wijze waarop de rechtmatigheidsverantwoording tot stand is gekomen;
- Bevindingen onder de verantwoordingsgrens die niet in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, maar welke relevant om het Algemeen Bestuur over te informeren;
- Nadere toelichting op bevindingen welke opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording;
- Beheersmaatregelen die zijn genomen ten aanzien van geconstateerde fouten en onduidelijkheden uit de rechtmatigheidscontroles.

7. Slotbepalingen

1. Deze protocol treedt in werking daags na bekendmaking en werkt terug tot 1 januari 2023.
2. Met deze nieuwe protocol vervalt automatisch de voorgaande protocol.
3. Deze protocol wordt aangehaald als: Rechtmatigheidsprotocol Omgevingsdienst Brabant Noord 2023-1.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur van 3 april 2024.

*Aldus besloten in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Brabant Noord
in haar vergadering van 3 april 2024 te Oss.
de secretaris, de voorzitter,
Jan Lenssen Kees van Rooij*

Bijlage 1: Model rechtmatigheidsverantwoording

Het model van de rechtmatigheidsverantwoording is in overeenstemming met de in het boekjaar geldende Kadernota Rechtmatigheid.