

Nota van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit bevat een aantal wijzigingen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden en Besluit van 29 oktober 2021 tot wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001.

Het betreft hier de volgende wijzigingen. De Wet versterking decentrale rekenkamers is per 1 januari 2023 in werking getreden. Hierin is ook de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording voor gemeenten, provincies en waterschappen opgenomen. Voor de verdere uitwerking dienen het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gewijzigd te worden. In de Wet versterking decentrale rekenkamers is slechts een beperkte technische wijziging opgenomen voor wat betreft de rechtmatigheidsverantwoording. Met deze wijziging van het BBV en BADO wordt invulling gegeven aan een toezegging aan de Tweede Kamer.¹

Ook zal naar aanleiding van de Wet open overheid die op 1 mei 2022 in werking is getreden aan het BBV een bepaling worden toegevoegd, op basis waarvan een openbaarheidsparagraaf moet worden opgenomen in begrotingen en jaarrekeningen van decentrale overheden. De informatie die moet worden vermeld, is in het BBV nader omschreven.

Ten slotte een aanpassing van het Besluit van 29 oktober 2001 tot wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001 (Bfv 2001, Stb. 2021, 541). Met het betreffende wijzigingsbesluit is het grensbedrag voor de verzameluitkering verlaagd, vooruitlopend op een wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) waarbij de verzameluitkering in haar geheel zal worden afgeschaft. Door de verlaging van het grensbedrag hoeven minder specifieke uitkeringen als verzameluitkering te worden vormgegeven. Om te voorkomen dat de verlaging permanent blijft gelden in het geval de wetswijziging onverhoopt niet zal worden aangenomen, adviseerde de RvS in het wijzigingsbesluit op te nemen dat de verlaging van het grensbedrag *tijdelijk* is. Daarom is in het wijzigingsbesluit opgenomen dat met ingang van 1 januari 2024 het 'oude' (hogere) grensbedrag weer geldt. Naar nu blijkt treedt de wijziging van de Fvw op haar vroegst echter pas in 2025 in werking. Daarom dient de datum van 1 januari 2024 te worden gewijzigd in '1 januari 2026'.

Betrokken zijn; gemeenten, provincies, waterschappen, IPO, VNG, de Nederlandse, de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van accountants en het Rijk.

2. Inhoud van het besluit

Rechtmatigheidsverantwoording

Een rechtmatigheidsverantwoording is een onderdeel van de jaarrekening, waarin het bestuur² van een decentrale overheid aangeeft welke rechtmatigheidsfouten (boven een bepaald grensbedrag) er opgetreden zijn. Rechtmatigheidsfouten zijn financiële beheershandelingen, die in strijd zijn met relevante wettelijke normen of rechtsregels. Een voorbeeld is een aanbesteding, die niet overeenkomstig de daarvoor geldende regels is uitgevoerd. Dat kunnen de eigen aanbestedingsregels van een gemeente zijn of Europese verordeningen.

Sinds 2004 is het de controlerend accountant die aangeeft welke rechtmatigheidsfouten (en onzekerheden) er opgetreden zijn. De omvang van de fouten (en onzekerheden) is hierbij medebepalend voor de strekking van de controleverklaring. Deze constellatie heeft nadelen. Het gesprek over rechtmatigheidsfouten moet primair plaatsvinden tussen het College en het vertegenwoordigend orgaan en niet tussen de accountant en het vertegenwoordigend orgaan van een decentrale overheid.

¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 64

² Met bestuur van een decentrale overheid wordt bedoeld op het College van Burgemeester en Wethouders bij een gemeente, het College van Gedeputeerde Staten van een provincie en het Dagelijks Bestuur van een gemeenschappelijke regeling.

Bovendien ligt de focus nu te veel op het zuiver constateren van fouten uit het verleden, in plaats van het treffen van (beheers-)maatregelen die fouten in de toekomst moeten voorkomen

Allereerst markeert de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording dat het bestuur van een medeoverheid, verantwoordelijk is voor rechtmatig bestuur. Het gesprek kan door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording beter (direct) gevoerd worden tussen het bestuur en de volksvertegenwoordigers van een decentrale overheid. Tevens komt de nadruk minder te liggen op het terugblikken en meer op het vooraf voorkomen van onrechtmatigheden. De geconstateerde onrechtmatigheid worden door het gemeente- of provinciebestuur ook gekoppeld aan beheersmaatregelen, om deze op te lossen. De accountant toetst nu zelf aan het normenkader, maar het ligt meer voor de hand deze toetsing door het dagelijks bestuur van een decentrale overheid te laten uitvoeren. Dit kan ook het "eigenaarschap" voor het oplossen van geconstateerde onrechtmatigheden vergroten. In de toekomst blijft de accountant wel controleren of de rechtmatigheidsverantwoording van het College juist en volledig is. De volksvertegenwoordigers van een decentrale overheid mogen dan ook vertrouwen op de juistheid en volledigheid van de informatie die opgenomen is in de rechtmatigheidsverantwoording. Het stelsel dat voor gemeenten en provincies met een oordeel van de accountant over de rechtmatigheid, is al gewijzigd voor onder meer het Rijk en veel ZBO's. Door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wordt een stap gezet in een richting, die al ingeslagen is door Rijk en ZBO's.

Dit besluit bevat een nadere uitwerking van de rechtmatigheidsverantwoording, die beslag krijgen in de aanpassingen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Materialiteit

Bij het controleren van de jaarrekening moet de externe accountant inschatten, hetgeen van invloed is op de beslissingen van gebruikers. De gebruikers van jaarrekeningen van gemeenten en provincies zoals raads- en statenleden, baseren hun (financiële) beslissingen mede op de informatie die opgenomen is in de jaarrekening. Bijvoorbeeld over de nieuwbouw van het stadhuis of de toekenning van een subsidie. De materialiteit waarmee decentrale overheden gecontroleerd worden, is opgenomen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.

Materialiteit heeft een kwantitatieve en een kwalitatieve dimensie. De kwantitatieve dimensie is bepalend voor de vraag naar welke posten gekeken wordt door de accountant, op basis van de hoogte van de bedragen die samenhangen met die posten. De kwalitatieve aspecten geven aan dat de accountant ook los van de hoogte van bedragen, een inschatting kan maken van hetgeen van belang is voor de gebruikers.

In het huidige artikel 2 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn de relevante bepalingen voor de kwantitatieve materialiteit voor gemeenten en provincies opgenomen.

De goedkeuringstolerantie bedragen momenteel voor fouten 1 procent van de totale lasten en voor onzekerheden 3 procent. In deze wijziging wordt voorgesteld om het onderscheid tussen fouten en onzekerheden te laten vervallen. Voortaan zal worden uitgegaan van één percentage voor het geheel van fouten en onzekerheden, namelijk van 2 procent.

Het hanteren van één grens voor fouten en onzekerheden gezamenlijk is eenvoudiger en begrijpelijker voor de gebruikers en sluit beter aan bij wat internationaal gebruikelijk is. Tevens is in de publieke sector voor de meeste sectoren het onderscheid tussen fouten en onzekerheden al komen te vervallen. Buiten de publieke sector bestaat er overigens geen onderscheid tussen fouten en onzekerheden.

Dezelfde materialiteit gaat gelden voor de controle van de specifieke uitkeringen (waarbij de SiSa-bijlage immers onderdeel is van de jaarrekening), maar er blijven eisen gesteld worden in de vorm van deelwaarnemingen die uitgevoerd moeten worden bij bedragen boven de € 125.000 de uit te voeren risicoanalyses.

3. Financiële gevolgen

De wijzigingen in dit besluit hebben geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers en bedrijven. Het besluit heeft geen of verwaarloosbare financiële gevolgen voor decentrale overheden.

4. Consultatie

Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel I onderdelen A, B en C

Dit artikel bevat enkele wijzigingen van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). Ten eerste wordt een wijziging voorgesteld met betrekking tot de goedkeuringstoleranties voor gemeenten en provincies. De goedkeuringstolerantie zal worden gewijzigd naar twee procent van de omvangsbasis, waarbij de goedkeuringstolerantie de som van de fouten en onzekerheden betreft. Deze wijzigingen zullen worden opgenomen in een nieuw artikel: artikel 1a. Deze wijziging geldt niet voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De goedkeuringstoleranties voor de openbare lichamen blijven ten aanzien van fouten in de jaarrekening 1% van de omvangsbasis en ten aanzien van onzekerheden in de controle 3% van de omvangsbasis.

Artikel I onderdeel D

Een tweede wijziging betreft de tabel in de bijlage behorende bij artikel 4, tweede lid: Goedkeuringstoleranties en strekking controleverklaringen. Bij de oordeelsvorming over de jaarrekening speelt de goedkeuringstolerantie een belangrijke rol. De goedkeuringstolerantie is een kwantitatief criterium. Als de goedkeuringstolerantie niet wordt overschreden, wordt in beginsel een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Er zal een goedkeurende verklaring worden afgegeven indien de fouten in jaarrekening en onzekerheden in de controle lager of gelijk zijn aan 2%. Een verklaring met een beperking zal worden afgegeven indien de fouten in de jaarrekening groter dan 2% zijn maar kleiner of gelijk aan 4%. Een verklaring van oordeelonthouding of een afkerende verklaring zal worden afgegeven wanneer de fouten in de jaarrekening en de onzekerheden in de controle groter zijn dan 4%.

Artikel II

Artikel II onderdeel A

Dit artikel bevat enkele wijzigingen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Ten eerste zullen enkele algemene bepalingen worden toegevoegd. Het betreft drie nieuwe onderdelen; de rechtmatigheidsverantwoording, de verantwoordingsgrens en de financiële positie.

Artikel II onderdelen C en E

Een tweede wijziging betreft het toevoegen van een paragraaf aan de begroting naar aanleiding van de Wet open overheid. Op basis van artikel 3.5 Wet open overheid besteedt een bestuursorgaan in de jaarlijkse begroting dan wel de jaarlijkse begroting van een openbaar lichaam aandacht aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van de Wet open overheid en doet in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering ervan, mede in relatie tot de beleidsvoornemens. Daarom zal een extra paragraaf aan de begroting en de jaarrekening worden toegevoegd betreffende de openbaarheid. In deze paragraaf zullen ten minste de volgende zaken worden opgenomen; de informatie die op grond van de artikelen 3.1, 3.3 en hoofdstuk 4 van de Wet open overheid openbaar is gemaakt, de informatiehuishouding, informatie over het aanwijzen en in dienst hebben van een contactpersoon als bedoeld in artikel 4.7 van de Wet open overheid, de besteding van subsidie voor de uitvoering van de Wet open overheid en de eventuele andere activiteiten benodigd ter uitvoering van de Wet open overheid;

Artikel II onderdeel D

Tevens zal aan de paragraaf betreffende de bedrijfsvoering enkele extra onderdelen moeten worden toegevoegd. Naast een inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de

bedrijfsvoering zal informatie over de financiële rechtmatigheid moeten worden opgenomen. Tevens wordt opgenomen welke actie ondernomen zal worden om afwijkingen van de financiële rechtmatigheid te voorkomen.

Artikel II onderdelen F, G en H

Een vierde wijziging ziet op het toevoegen van een extra onderdeel aan het derde lid van artikel 24. In de jaarrekening zal voortaan ook een paragraaf betreffende de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen. Hierbij zal de verantwoordingsgrens in acht worden genomen. In deze paragraaf zal een toelichting worden gegeven op de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties. De rechtmatigheidsverantwoording bevat een toelichting op de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties. De rechtmatigheidsverantwoording wordt vastgesteld door de gemeenteraad of de provinciale staten. De verantwoordingsgrens valt binnen 0 tot 3% van de totale lasten, exclusief de dotaties van de reserves. Een modeltekst voor de rechtmatigheidsverantwoording is vastgesteld door de Commissie BBV.

Artikel III

Dit artikel bevat een wijziging van het Besluit van 29 oktober 2001 tot wijziging van het Bfv 2001 (Stb. 2021, 541). Met dit wijzigingsbesluit is het grensbedrag voor de verzameluitkering verlaagd, vooruitlopend op een wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) waarbij de verzameluitkering in haar geheel zal worden afgeschaft. Door de verlaging van het grensbedrag hoeven minder specifieke uitkeringen als verzameluitkering te worden vormgegeven. Om te voorkomen dat de verlaging permanent blijft gelden in het geval de wetswijziging onverhoopt niet zal worden aangenomen is de verlaging van het grensbedrag tijdelijk. Daarom is in het wijzigingsbesluit opgenomen dat met ingang van 1 januari 2024 het 'oude' (hogere) grensbedrag weer geldt. Inmiddels is gebleken dat het herzieningstraject van de Fvw vertraging heeft opgelopen; naar nu blijkt treedt de wijziging van de Fvw dan ook op haar vroegst pas in 2025 in werking. Daarom dient de datum van 1 januari 2024 te worden gewijzigd in '1 januari 2027'.

Artikel IV

In dit artikel is opgenomen dat de artikelen I en II met ingang van 1 januari 2024 in werking treden. Artikel III treedt in werking de dag nadat dit besluit in het Staatsblad is geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot

De Staatssecretaris van Financiën,

Marnix van Rij