

Paragraaf Rechtmatigheid

INLEIDING

Artikel 213 van de Gemeentewet schrijft voor dat de accountant jaarlijks een verklaring afgeeft over de mate waarin de verantwoorde baten, lasten en mutaties van balansposten rechtmatig tot stand zijn gekomen. Rechtmatigheid is het voldoen aan interne en externe wet- en regelgeving. Jaarlijks wordt het normenkader gescreend op gewijzigde, interne en externe, regelgeving. Aan de hand van deze screening wordt het normenkader geactualiseerd. In het normenkader is het volgende opgenomen:

- Wet- en regelgeving welke van hogerhand is opgelegd (Europa, rijk, en provincie);
- Verordeningen en andere kaderstellende raadsbesluiten (inclusief de begroting en de verordeningen 212 en 213).

Het normenkader maakt onderdeel uit van het controleprotocol, dat in maart 2021 door de gemeenteraad is vastgesteld. In het controleprotocol staat welke werkzaamheden de accountant in opdracht van de raad verricht om tot een oordeel te komen over de Jaarrekening 2020. Hierin zijn onder andere de goedkeuringstoleranties opgenomen die de accountant dient te hanteren voor de controle. Voor 2020 zijn de volgende toleranties vastgesteld:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% van de lasten)	≤ 3%	>3%<10%	>10%	-

AUDITFUNCTIE EN UITGEVOERDE AUDITS IN 2020

Om het ambitieniveau van Breda ten aanzien van beheersing en verantwoording waar te kunnen maken, is in 2020 de auditfunctie binnen Concerncontrol versterkt. In 2020 zijn vervolg stappen gezet richting een volwaardige en professionele auditfunctie die (toetsbaar) aan externe eisen voldoet. Zo zijn de auditprogramma's verder ontwikkeld en uitgevoerd, waarin de kwaliteit van financiële beheershandelingen centraal staat. Voorts is de reikwijdte van de auditfunctie vergroot, waardoor de afhankelijk van de externe accountant voor bevindingen is afgenomen. De uitvoering van de interne audits leiden daarbij tot verbetering van de controledossiers voor de accountant en een meer effectief/efficiënt verloop van de accountantscontrole.

De auditfunctie is in 2020 vanuit haar adviesfunctie ook nadrukkelijk betrokken geweest bij belangrijke verbetertrajecten, zoals Inkoop Tot Betalen, implementatie rechtmatigheidsverantwoording, investeren administratie Jeugdhulp WBO, kwaliteitsborging sociaal domein en uitvoering TOZO. Belangrijk aandachtspunten bij deze trajecten vormen de borging van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid door implementatie van voldoende beheersmaatregelen.

In 2020 zijn de volgende audits uitgevoerd:

1. Inkoop- en aanbesteding, factuurafhandeling en inhuur derden;
2. Verschillende opbrengsten processen zoals Legesopbrengsten, Algemene Uitkering gemeentefonds, Parkeeropbrengsten, Opbrengsten Sw-bedrijf, Verhuuropbrengsten, Opbrengsten OZB, Afvalstoffenheffing en Rioolheffing;
3. Subsidieverstrekking;
4. Inkomende subsidies: beoordeling van de SISA-regelingen;
5. Verstrekking bijstandsverlening WWB, IOAW, IOAZ, BBZ en TOZO;

6. Verstrekking WMO-voorzieningen (Zorg in Natura en Persoonsgebonden budget);
7. Verstrekking jeugdhulp (Zorg in Natura en Persoonsgebonden budget);
8. Personele lasten;
9. Balansonderzoek;
10. Treasury.

BEVINDINGEN 2020

Het (controle)jaar 2020 is anders verlopen dan bij het opstellen van de auditplanning 2020 was voorzien. Ondanks de geleverde inspanningen van de organisatie in diverse verbetertrajecten en het reguliere werk in deze door Corona beheerste tijd, is er geen sprake van een volledig beheerste en rechtmatige uitvoering van de begroting 2020 door de organisatie. Dit heeft geleid tot een veelheid van rechtmatigheidsfouten/onzekerheden, waardoor tolerantiegrenzen worden overschreden.

Fouten

Zoals voorgaande jaren zijn er fouten geconstateerd bij inkopen en aanbesteding en inhuur derden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het grootste deel van deze fouten zijn ontstaan in het verleden, zodat de verbeteringen die de organisatie heeft ingezet of nog moet zetten op deze processen nog niet tot uiting komen in de audit-resultaten.

Onzekerheden

Voor de verantwoording van de decentralisaties in het Sociaal Domein, is er in 2020 wederom een afhankelijkheid van ketenpartners zoals zorgaanbieders, de sociale verzekeringsbank (SvB) en het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Dit leidt tot de volgende onzekerheden:

1. Onzekerheden met betrekking tot bestedingen persoonsgebonden budgetten;
2. Onzekerheden met betrekking tot prestatielevering (Zorg In Natura), waarbij onvoldoende controle informatie beschikbaar is (kleine zorgaanbieders met een inkoopvolume < € 125.000);
3. Onzekerheden met betrekking tot kapitaallasten Zorgaanbieders Beschermd Wonen als gevolg van gewijzigde verrekening met zorgaanbieders en;
4. Onzekerheden met betrekking tot de ontvangsten eigen bijdrage CAK.

Een aanvrager van een voorziening, hulp in de huishouding, zorg in natura of een financiële tegemoetkoming (persoonsgebonden budget) is op grond van de WMO een eigen bijdrage verschuldigd. De wetgever heeft bepaald dat de berekening, oplegging en incasso van deze eigen bijdrage wordt uitgevoerd door het CAK. De informatie van het CAK (om privacy redenen beperkt) is ontoereikend om als gemeente de juistheid op persoonsniveau en volledigheid van de eigen bijdragen als geheel te kunnen vaststellen. Door de systematiek te kiezen van het vaststellen van de eigen bijdragen door het CAK, heeft de wetgever in feite bepaald, dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid en volledigheid van de eigen bijdragen op grond van de WMO geen gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Dit betekent dat door de gemeenten geen zekerheden omtrent omvang en hoogte van de eigen bijdragen kunnen worden verkregen.

RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING

In 2019 is het beleidsplan voor de implementatie Rechtmatigheidsverantwoording door het college van B&W vastgesteld en aan de gemeenteraad aangeboden. In het beleidsplan is het ambitieniveau voor 2020 en 2021 uitgewerkt. Conform plan zou het controlejaar 2020 worden gebruikt om een proeve van de expliciete rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in de rechtmatigheidsparagraaf van het jaarverslag 2020, inclusief toetsing door de accountant.

Het hiervoor uiteengezette verloop van de audit 2020, de vele rechtmatigheidsvraagstukken (inclusief maatregelen corona) hebben ertoe geleid dat nog geen rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening 2020 is opgenomen. Overigens is deze verantwoording vanaf 2021 verplicht en valt dan onder de reikwijdte van de accountantscontrole. In verband met wijzigingen van benodigde wet- en regelgeving zal dit pas in 2021 in werking treden.

MEERJAREN VERBETERPROGRAMMA 2018-2020

In het Meerjaren Verbeterprogramma 2018-2020 (MVP) is de kwaliteit van het financieel beheer binnen de gemeente Breda in beeld gebracht. Op de belangrijkste processen zijn diverse verbeteringen noodzakelijk om in control te komen. Zowel uit de laatste voortgangsrapportage 2020 van het MVP, de board letter 2020 van de accountant en de bevindingen uit de audits blijkt dat het financieel beheer binnen de gemeente Breda nog niet voldoet aan daaraan te stellen eisen.

Met de auditcommissie zijn afspraken gemaakt om nadere gesprekken te voeren over de volwassenheid van het financieel beheer op basis van de bevindingen van de externe accountant en de laatste voortgangsrapportage in het kader van het MVP.

BEGROTINGSRECHTMATIGHEID

Bij de begroting is het college door de raad gemandateerd om deze binnen de afgesproken financiële kaders uit te voeren. Volgens de financiële verordening stelt de raad de begroting vast op programma-niveau. Dit betekent dat het college binnen een programma over- en onderschrijdingen mag realiseren zolang het saldo van een programma niet wordt overschreden. Volgens de kadernota rechtmatigheid moet het college bij de jaarrekening inzicht geven in de begrotingsoverschrijdingen aan de lastenkant, waarbij oorzaken en achtergronden worden toegelicht. Bij de jaarrekening krijgt de raad dit overzicht voorgelegd om overschrijdingen waar nodig alsnog te autoriseren. Bij de tussentijdse bestuursrapportage die wordt vastgesteld door de raad, wordt de raad geïnformeerd over overschrijdingen die op dat moment bekend zijn.

BEGROTINGSRECHTMATIGHEID

Bedragen x €1.000

Exploitatie	Begroting 2020 na wijziging			Jaarrekening 2020			Afwijking 2020		
	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo	Baten	Lasten	Saldo
Vitaal en Sociaal Breda	166.265	379.205	212.940	170.644	377.170	206.526	-4.378	2.035	6.413
Ondernemend Breda	13.034	70.652	57.617	12.558	62.415	49.857	476	8.236	7.760
Duurzaam wonen in Breda	42.660	66.093	23.433	42.674	61.701	19.027	-14	4.392	4.406
Basis op orde in Breda	78.147	145.421	67.274	84.584	154.486	69.901	-6.437	-9.064	-2.627
Organisatie en financiën van Breda	473.060	111.795	-361.265	472.155	112.027	-360.128	905	-232	-1.137
Gerealiseerd resultaat	773.167	773.167	0	782.615	767.800	-14.816	-9.449	5.367	14.816

Voor de beoordeling van het begrotingscriterium komen de lastenoverschrijdingen van programma 4 Basis op orde in Breda en programma 5 Organisatie en financiën in aanmerking. Een overschrijding op de lastenkant wil niets zeggen over het tekort op het programma als geheel, want er wordt geen rekening gehouden met de extra inkomsten. Voor een overzicht van onder- en overschrijdingen verwijzen we u naar de programmaverantwoording.

Om de analyse op hoofdlijnen te kunnen uitvoeren wordt een ondergrens gehanteerd van € 0,3 miljoen op thema-product-niveau. Deze ondergrens sluit aan met de rapporteringstolerantie die in het controleprotocol is vastgelegd, dat door de raad is vastgesteld. De rapporteringstolerantie houdt in dat de accountant alle gesignaleerde onrechtmatigheden die groter zijn dan dit bedrag in het verslag van bevindingen moet opnemen.

PROGRAMMA 4 BASIS OP ORDE IN BREDA

Bedragen x € 1.000

Thema	Product	Begroting na wijziging		Jaarrekening 2020		Overschrijding lasten	Oordeel
		Lasten	Baten	Lasten	Baten		
Veilig Breda	Veiligheid openbare ruimte	6.405	3.374	7.864	5.468	-1.459	R
Veilig Breda	Fysieke veiligheid	17.105	5.031	18.247	6.649	-1.142	R
Beheer van de openbare ruimte	Afvalservice	26.905	33.401	29.841	33.404	-2.936	R
Beheer van de openbare ruimte	Beheer openbare ruimte, groen	13.252	77	13.736	94	-484	Deels O
Beheer van het gemeentelijk vastgoed	Vastgoedbeheer	20.577	6.857	23.692	9.710	-3.115	R
Open overheid	College en ondersteuning college	1.462	0	2.400	18	-938	R

TOELICHTING

Binnen het thema veilig Breda, product veiligheid openbare ruimte, wordt de lastenoverschrijding veroorzaakt door extra kosten voor de uitvoering van de naheffing parkeren (bezwaar, storting voorziening en personeel/scanauto). Deze kosten worden gecompenseerd door aanvullende gerelateerde inkomsten uit naheffingen en worden daarom aangemerkt als rechtmatig.

Binnen het thema veilig Breda, product fysieke veiligheid, wordt de lastenoverschrijding veroorzaakt door extra kosten voor de werkzaamheden rondom vergunningen. Deze kosten worden gecompenseerd door aanvullende gerelateerde inkomsten uit bouwleges en daarmee aangemerkt als rechtmatig.

Binnen het thema beheer van de openbare ruimte, product afvalservice, wordt de lastenoverschrijding veroorzaakt door hogere kosten voor het ophalen van afval dan begroot. De overschrijding is voor € 2,9 miljoen reeds gemeld bij de Bestuursrapportage 2020 (blz. 59) en wordt om deze reden aangemerkt als rechtmatig.

Binnen het thema beheer van de openbare ruimte, product groen, wordt de lastenoverschrijding veroorzaakt door met name de klimaatverandering en aanvullende kosten i.v.m. corona. De overschrijding is voor € 0,3 miljoen reeds gemeld bij de Bestuursrapportage 2020 (blz. 60) en wordt om deze reden voor dit bedrag aangemerkt als rechtmatig. De overige overschrijding van € 0,18 miljoen is onrechtmatig.

Binnen het thema beheer van de openbare ruimte, product vastgoedbeheer, is er een lastenoverschrijding van € 3,1 miljoen, deze wordt voor € 2,8 miljoen gecompenseerd door aanvullende gerelateerde inkomsten. Een voorbeeld hiervan is de lastenoverschrijding van € 1,1 miljoen die wordt veroorzaakt door het afboeken van de boekwaarden van de grond onder de accommodatie aan de Nieuwe Inslag 99 en woonwagenvakels waarvoor de verkoop € 1,2 miljoen opleverde. Daarnaast zijn er door aanvullende kosten voor onderhoud en advies en extra personele kosten hogere kosten gemaakt. In de Bestuursrapportage (blz. 63) is in totaal een overschrijding van € 2,2 miljoen gemeld en om deze reden wordt de overschrijding aangemerkt als rechtmatig.

Binnen thema Open overheid wordt de lastenoverschrijding veroorzaakt door een storting van € 0,88 miljoen hogere storting dan begroot in de pensioenvoorziening voor (ex) wethouders als gevolg van de lage rentestand. Verplicht om te doen. Deze overschrijding is rechtmatig omdat deze past binnen het bestaand beleid en niet eerder gesignaleerd had kunnen worden.

PROGRAMMA 5 ORGANISATIE EN FINANCIËN IN BREDA

Bedragen x € 1.000

Thema	Product	Begroting na wijziging		Jaarrekening 2020		Overschrijding lasten	Oordeel
		Lasten	Baten	Lasten	Baten		
Een toekomstbestendige organisatie	Overhead	64.981	7.082	70.606	11.608	-5.625	Deels O

TOELICHTING

Binnen het Thema een toekomstbestendige organisatie, product overhead, wordt de lastenoverschrijding voor het overgrote deel veroorzaakt door de overschrijding op de kosten voor bedrijfsvoering voor de gehele gemeentelijke organisatie. Met name doordat minder inzet van personeel aan investeringen, grondexploitaties en voorzieningen heeft kunnen plaatsvinden is er sprake van hogere lasten. Ook leidt overschrijding van de kosten van inhuur (met samenhangende lagere salarislasten) tot een overschrijding. Daarnaast wordt de overschrijding binnen het thema toekomstbestendige organisatie van € 5,6 miljoen voor € 4,5 miljoen gecompenseerd door aanvullende gerelateerde inkomsten. Hierdoor wordt € 4,5 miljoen van de overschrijding aangemerkt als rechtmatig. Het restant van de overschrijding is dan € 1,1 miljoen. De overschrijding is voor € 0,8 miljoen reeds gemeld bij de Bestuursrapportage 2020 (blz. 67) en wordt om deze reden voor dit bedrag aangemerkt als rechtmatig. De overige overschrijding van € 0,3 miljoen is onrechtmatig.

KREDIETEN

Op de kredieten Gasthuisvelden, boerderij Wolfslaar en bedrijventerrein Krouwelaarhaven zijn overschrijdingen geconstateerd ten opzichte van het gevoteerde krediet. Als volgt:

- Gasthuisvelden: € 0,07 miljoen;
- Boerderij Wolfslaar: € 0,1 miljoen;
- Bedrijventerrein Krouwelaarhaven: € 0,02 miljoen.

In totaliteit € 0,19 miljoen.

