

Rechtmatigheidsverantwoording college

(**Concept**) Stappenplan om vanaf 2021 invulling te geven aan de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid.



Vastgesteld door opdrachtgever op:

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Waarom deze wijziging	3
3	Verwachting ('wat er klaar is als het klaar is')	3
4	Kaders en aanpak	4
5	Ondersteuning	8
6	Rollen en verantwoordelijkheden	9
7	Planning	10

1 Inleiding

Naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Depla, in het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' legt met ingang van het verslagjaar 2021 het College van burgemeester en wethouders bij een gemeente in de jaarrekening verantwoording af over de rechtmatigheid. Om te kunnen voorbereiden op deze wijziging, vooruitlopend op de aanpassing van de wetgeving, is dit stappenplan opgesteld. In dit stappenplan worden onderdelen van de bedrijfsvoering en accountantscontrole aangestipt die raken aan de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Dit om antwoord te kunnen geven op veel voorkomende vragen. Ook zal niet 'alles' anders worden. De werkzaamheden van de gemeente om vast te stellen of er rechtmatig is gehandeld, zullen niet wezenlijk anders worden. Er bestaat een grote "overlap" tussen aspecten van rechtmatigheid en getrouwheid. Mede hierom zal de accountantscontrole ook niet fundamenteel veranderen.

2 Waarom deze wijziging

- Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van het College van B&W en zorgt daarmee voor meer eigenaarschap. De overheid wil het gesprek over rechtmatigheid verplaatsen richting het College en de gemeenteraad;
- De gemeenteraad kan zijn controlerende rol beter invullen en de accountant is alleen verantwoordelijk voor de getrouwheidstoetsing;
- Het zelf geven van een rechtmatigheidsverantwoording kan een kwaliteitsimpuls geven op de interne processen en beheersing;
- De voorgestelde methodiek sluit aan bij een bredere maatschappelijke trend, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

3 Verwachting ('wat er klaar is als het klaar is')

3.1 Voor nu het verplichte deel:

Het College is verantwoordelijk voor een adequaat functionerend systeem van alle interne beheersing en -controle om te waarborgen dat de gemeente bij alle (financiële) beheershandelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft.

In de rechtmatigheidsverantwoording geeft het College 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 de gemeente raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in relevante wet- en regelgeving.

Bij deze rechtmatigheidsverantwoording bestaat een directe relatie met het financiële beheer.

3.2 Voor de toekomst:

Bepalen welke ontwikkeling past bij waar wij als gemeente naar toe willen groeien.

Als gemeente zijn wij bezig met een ontwikkelproces voor strategische bedrijfsvoering. Waarbij wij vanuit gezamenlijke ambities meer planmatig willen inzetten op een toekomstbestendige bedrijfsvoering waarbij de bedrijfsvoering ondersteunend is aan de bedoeling. Hiermee willen wij de rechtmatigheidsverklaring door ontwikkelen naar een bestuurlijk instrument passend bij de besturingsfilosofie van Heerenveen, namelijk dat

we willen inzetten op die zaken die helpend zijn in wat we willen bereiken en voorzien in een behoefte. Dit betekent tegelijkertijd ook keuzes maken in wat we niet doen. Hierin zitten keuzes welke door de raad ingevuld kunnen worden. De eerste stap is echter de rechtmatigheidsverklaring.

Onderstreept wordt dat er ook na de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het College sprake zal zijn van een groeiproses. Een groeiproses gericht op het betrekken van de gehele gemeente bij het verder verbeteren van de bedrijfsvoering en de interne beheersing.

4 Kaders en aanpak

4.1 Kaders

4.1.1 Verplicht model

In de wetgeving wordt een verplicht gebruik van de model tekst opgenomen. Deze bestuursverklaring wordt in de jaarrekening vanaf 2021 opgenomen. Onderwerp van gesprek is nog wel hoe een lijst met afwijkingen moet worden gepresenteerd en welke onderbouwing gevraagd wordt. De paragraaf Bedrijfsvoering wordt de aangewezen plek om een nadere toelichting te geven door het College op zaken die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven.

Al enige jaren neemt de gemeente Heerenveen in de paragraaf Bedrijfsvoering de verbeteringen getrouwheid en/of rechtmatigheid op.

4.1.2 Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens geeft aan vanaf welke omvang het totaal van de onrechtmatigheden, verantwoordt moeten worden in de rechtmatigheidsverantwoording door het College. De verantwoordingsgrens waarboven afwijkingen in de verantwoording moeten worden opgenomen wordt door de Raad bepaald met een bandbreedte tussen de 0% en 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Deze verantwoordingsgrens geldt voor fouten en onduidelijkheden afzonderlijk. Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (bijvoorbeeld bij een complexe aanbesteding).

Dit betekent dat rechtmatigheidsfouten in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht wanneer zij boven het door de Raad vastgesteld percentage komen. Het gaat dus om één percentage voor fouten en onduidelijkheden.

De onduidelijkheden staan niet gelijk aan de onzekerheden in de controle van de accountant. Het college voert immers geen accountantscontrole uit, maar kan vanuit interne toetsingen en monitoring informatie krijgen over onduidelijkheden, die twijfels oproepen over de rechtmatigheid.

De keuze van de raad betreft een afweging tussen de eigen informatiebehoefte en het effect daarvan op de bedrijfsvoering oftewel de controlewerkzaamheden afstemmen op de relevantie van de (eventuele) bevindingen.

Percentages die de accountant hanteert bij de controle van de jaarrekening.

De accountant gebruikt materialiteit op twee manieren:

- Het is van invloed op de uit te voeren werkzaamheden.
- Het bepaalt zijn oordeel over de gecontroleerde verantwoording.

Het doel van een controle is om vast te stellen dat een verantwoording geen afwijkingen van materieel belang bevat. Anders gezegd, de accountant verzamelt genoeg bewijs om te oordelen dat gebruikers hun beslissingen op die verantwoording kunnen baseren. Het lijkt een beetje op vissen. Als je alleen grote vissen wilt vangen kunnen de mazen in het net groter zijn dan wanneer je ook kleinere vissen wilt vangen. Hetzelfde geldt voor de materialiteit. Als de materialiteit laag is en afwijkingen dus eerder materieel zijn, dan moeten de controlewerkzaamheden afgestemd zijn op het vinden van kleinere afwijkingen. De materialiteit bepaalt dus de fijnmazigheid van de controle.

Voor de verantwoordingsgrens kan er aangesloten worden bij percentages die reeds herkend worden binnen en buiten de gemeente. Voor het proefjaar 2020 en het invoeringsjaar 2021 stellen wij voor dezelfde tolerantiegrenzen te nemen die de accountant hanteert in het kader van de materialiteit. Hierbij zal de 1%-norm voor fouten relevant zijn. Voor de verantwoordingsgrens nemen wij 1% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Na het proefjaar en invoeringsjaar en kan uit evaluatie zinvoller geadviseerd worden aan de raad over eventuele aanpassing.

4.1.3 Kaders accountantscontrole

De kaders voor de accountantscontrole op de rechtmatigheid (en getrouwheid) worden vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO). Deze worden jaarlijks opgenomen in het Controleprotocol en vastgesteld door de raad. De rechtmatigheidsverantwoording valt, als onderdeel van de jaarrekening, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. Het oordeel van de accountant is opgenomen in de controleverklaring van de accountant en toegelicht in het verslag van bevindingen. De beoordeling van de getrouwheid door de controlerend accountant geeft aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college vermeld staat. In de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant zal geen oordeel meer gegeven worden over de rechtmatigheid. Het ziet uitsluitend nog op de getrouwheid. Getrouwheid gaat over het kloppen van de cijfers en rechtmatigheid gaat over het naleven van de regels.

4.1.4 Op wat voor criteria wordt getoetst

Er worden negen aspecten van rechtmatigheid onderscheiden. In onze Verbijzonderde interne controle worden alle 9 criteria meegenomen. De criteria 1 t/m 6 worden afgedekt door de toets van de accountant over getrouwheid, en behoeven niet afzonderlijk te worden opgenomen in de rechtmatigheids-verantwoording. Vanzelfsprekend maken zijn wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. De criteria 7 t/m 9 zijn specifieke rechtmatigheidscriteria en hierover moet vanaf 2021 verantwoording worden afgelegd door college in de rechtmatigheidsverantwoording. In het onderstaande schema is dit nader toegelicht.

Criteria	Omschrijving	Voorbeeld
1. Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	Legesbedragen, facturen.
2. Valuteringscriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist.	Aangaan en verantwoording van contracten en verplichtingen.
3. Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/of diensten. Is de prestatie geleverd?	Inkoop van goederen en/of diensten.

4. Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende).	Betalingsverkeer.
5. Volledigheids criterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	Legesopbrengsten, onroerende zaakbelastingen, rioolheffingen, afvalstoffenheffing, grondverkoop.
6. Aanvaardbaarheids criterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen.	Inkoop van goederen en/of diensten, verstrekken van subsidie.
7. Begrotings criterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Het totaal moet passen binnen het opgestelde en geautoriseerde programma.	Overschrijding van een programma.
8. Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	Subsidievoorwaarden, aanbesteding, belastingwetgeving.
9. Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (= misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (= oneigenlijk gebruik)	Subsidieregelingen, kwijtschelding, uitkeringen, Aanbestedingen (Staatssteun).

4.1.5 Processen

Jaarlijks wordt een Intern Beheersingsplan opgesteld en vastgesteld door college. De bedrijfsprocessen die relevant zijn voor de interne controle zijn geselecteerd op basis van de risico-inschatting en zijn afgestemd met de accountant. Voor de rechtmatigheidsverantwoording door college kan dit wellicht worden afgestemd met de raad (via de auditcommissie). De raad kan kiezen om naast de verplichte rechtmatigheidsverantwoording (naleven van regels) ook breder te kijken naar bijvoorbeeld de AVG en Informatiebeveiliging.

- Grondexploitatie
- Inkopen en betalingen
- EU-aanbesteden
- Plaatselijke belastingen en heffingen
- Participatie
- Wmo
- Jeugdzorg
- Subsidieverstrekingen
- Personeel/salaris
- Proces van financiële administratie (memoriaalboekingen, begrotingswijzigingen, treasury).
- Voorzieningen
- Kassen

4.2 Aanpak

4.2.1 Onderdelen

Wat is er voor nodig om zelf (als B&W) straks een rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening af te kunnen geven? De gemeente Heerenveen heeft veel geïnvesteerd in de kwaliteit van de interne beheersing en de rechtmatigheid heeft al de vereiste aandacht gekregen.

Belangrijkste onderdelen van de rechtmatigheidsverantwoording:

Stel vast:

1. dat er een systeem van interne controle en review is ingericht;
aanwezig bij gemeente Heerenveen: uitwerking van het Intern Beheersingsplan in de onderdelen procesbeschrijving-verbijzonderde interne controle + rapportage.
2. dat dit systeem tijdens het boekjaar actief en effectief in werking was;
aanwezig bij gemeente Heerenveen: rapportage van verbijzonderde interne controle.
3. er een risicomanagement proces actief is;
aanwezig bij gemeente Heerenveen: voor de ondersteuning van het risicomanagement en het rapporteren daarover is het pakket Naris in gebruik. Drie maal per jaar rapporteren de afdelingshoofden aan de directie over de risico's door middel van de A3 managementafspraken.
4. het interne beheersing systeem omschreven is;
aanwezig bij gemeente Heerenveen: voor de interne beheersing van de (financiële) processen wordt jaarlijks een Intern Beheersingsplan opgesteld en vastgesteld door college.
5. dat resultaten besproken worden en acties genomen worden om bevindingen op te lossen en processen te verbeteren.
aanwezig bij gemeente Heerenveen: via de A3 managementgesprekken en adviezen (directie en college) n.a.v. Managementletter en Verslag van bevindingen Jaarrekening.

4.2.2 Organisatie

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat de accountant jaarlijks een verklaring moet afgeven over de mate waarin gemeenten rechtmatig handelen. Bij het afgeven van de rechtmatigheidsverklaring baseert de accountant zich mede op de bevindingen van de door de gemeente verrichte interne controles. De gemeente heeft artikel 213 van de Gemeentewet vertaald naar de financiële verordening waarin is aangegeven dat het college zorgt voor interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en rechtmatigheid van beheershandelingen. Om deze reden worden - om te toetsen of rechtmatig wordt gehandeld - periodiek verbijzonderde interne controles op een selectie van processen verricht. De controles die worden verricht zijn vastgelegd in een Intern Beheersingsplan (IBP). Dit plan wordt jaarlijks geactualiseerd, afgestemd met de accountant en vastgesteld door college.

Om de controle te structureren, wordt gebruik gemaakt van een controleaanpak welke uiteenvalt in een aantal onderdelen, de zogenaamde Lines of Defence. In het kort komt het neer op de volgende lagen:

1. Medewerkers en lijn
2. Verbijzonderde interne controle/IC

3. Concerncontrol/businesscontrol
4. Accountant, Rekenkamer, verplichte audits

4.2.3 Uitzondering: SISA

De verantwoording over de specifieke uitkeringen zal geen onderdeel uit gaan maken van de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoording over de specifieke uitkeringen zal onderdeel blijven uitmaken van de zogeheten SiSa-bijlage (Single Information Single Audit). Dit is een afzonderlijke bijlage in de jaarrekening. Gemeenten verantwoorden specifieke uitkeringen immers niet aan de raad, maar aan het Rijk

4.2.4 Verbonden partijen

Op het moment van schrijven zijn er nog diverse onduidelijkheden over de wijze waarop bij gemeenten moet worden omgegaan met de verantwoording van verbonden partijen in de sfeer van de rechtmatigheidscontrole. Relevante aspecten hierbij zijn bijvoorbeeld:

- Specifieke eisen met betrekking tot de bekostiging van de samenwerking;
- De aard van de overeenkomst en de afspraken over de uitvoering van taken.

Meest relevant zijn gemeenschappelijke regelingen. Doordat verbonden partijen niet geconsolideerd mogen worden, zijn verbonden partijen in de meeste vormen niet relevant voor de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten. In de komende tijd moet er meer duidelijkheid komen rondom verbonden partijen en het effect op de eigen rechtmatigheidsverantwoording.

5 Ondersteuning

5.1 Wetgeving

De verantwoording gaat na een wetswijziging deel uitmaken van de jaarrekening, zodat de aandacht voor en de controle op rechtmatigheid op het huidig kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft. Bij de aanpassing van de wetgeving betreft het enkele artikelen van de Gemeentewet, Provinciewet, het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO).

5.2 Commissie

Eventuele wijzigingen in het percentage en nadere duiding van rechtmatigheid voor de verantwoording worden opgenomen in het Besluit begroting en Verantwoording (BBV) en uitgewerkt in de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV. Ook toekomstige aanpassingen van de tekst van de verantwoording worden in het BBV en de Kadernota Rechtmatigheid opgenomen c.q. verwerkt.

5.3 Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van accountants (NBA)

De NBA stelt een handreiking op hoe de accountant de rechtmatigheidsverantwoording zal controleren. Deze NBA-handreiking moet zorgen voor meer uniformiteit en eenduidigheid en voldoende diepgang bij de controle van de rechtmatigheidsverantwoording door de accountant.

6 Rollen en verantwoordelijkheden

6.1 Gemeenteraad

- Voorstel overnemen van het draaien van proef over boekjaar 2020, vooruitlopend op wettelijke verplichting.
- Vaststellen van verantwoordingsgrens (tussen de 0% en de 3%). Voor 2021, het invoeringsjaar, wordt voorgesteld de verantwoordingsgrens te stellen op 1% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves).
- Aangeven aan het College van B&W, wat over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen moet worden.

6.2 College van B&W

- Opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening;
- Opnemen van een toelichting in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag, over de financiële rechtmatigheid. Kern daarbij is beheersing, rapportage en maatregelen.

7 Planning

(Concept) Stappenplan	Beschrijven	t/m September 2020	
	Afstemming intern (Concerncontrol, MT)	September/oktober 2020	
	Afstemming accountant	September/oktober 2020	
	Afstemming PFO en College	Oktober 2020	
	Auditcommissie	8 oktober	
Stappenplan (inclusief vaststellen verantwoordingsgrens voor boekjaar 2021)	College	Oktober 2020	
	Raad	30 november 2020	
Intern Beheersingsplan 2020 voor proefdraaien	Is vastgesteld	College 10 maart 2020	
Intern Beheersingsplan 2021	Intern	4 ^e kwartaal 2020	
	College	1 ^e kwartaal 2021	
	Mogelijke bijstelling aan de hand van proefdraaien boekjaar 2020	Na jaarrekeningtraject boekjaar 2020 in 2 ^e kwartaal 2021	
Vaststellen Controleprotocol 2021 (specifiek voor controlerend accountant)	Raad	Q3 2021	

Colofon

Opdrachtgever:	College
Opdracht:	Rechtmatigheidsverantwoording college van burgemeester en wethouders vanaf 2021
Versie:	Versie 1.0
Omvang rapport:	11 pagina's
Auteur:	Jan Pal Teamleider Planning en Control afdeling BFJz Gemeente Heerenveen