

College- en raadsvoorstel rechtmatigheidsverantwoording 2021

Aanleiding

Met ingang van 2021 moeten colleges van B&W zelf een rechtmatigheidsverklaring afgeven bij de jaarrekening. Dit heeft gevolgen voor de interne beheersing binnen de gemeentelijke organisatie. Ook de rol van de accountant verandert hierdoor.

De verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen komt explicieter bij het college te liggen. De rol van de raad is kaders te stellen, bevindingen wegen en het college aanspreken op onrechtmatigheden.

Voorstel besluit

Het college van B&W stelt aan de raad voor akkoord te gaan met:

- De minimale variant van de rechtmatigheidsverantwoording.
- De controletoleranties vast te stellen op 1% van de totale lasten voor fouten en 3% van de totale lasten voor onzekerheden en daarbij aan te sluiten bij de toleranties die gelden voor de controle van de jaarrekening door de accountant.
- De rapportagetolerantie voor het verslag van bevindingen vast te stellen op 5% van de goedkeuringstolerantie.

Toelichting voorstel

Algemeen

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is een kans om de controlerende rol van de raad te versterken en te investeren in een verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Het gaat om fundamentele vragen als:

- Op welke onderwerpen en met welke diepgang wil de raad kaders stellen en controleren?
- In hoeverre werkt het college rechtmatig en is in control?
- In hoeverre is de bedrijfsvoering, interne controle, IT-beheer op orde en wat is er voor nodig om daar te komen?
- Wat zijn de ambities en is de huidige organisatie in staat om aan die doelen en verwachtingen te voldoen?

Varianten van de rechtmatigheidsverantwoording

Er zijn een aantal varianten waar we als gemeente naar kunnen streven:

1. De minimale variant van de rechtmatigheidsverantwoording
In deze variant zorgt het college (in afstemming met de raad en accountant) voor een interne beheersing specifiek gericht op de rechtmatigheidsverantwoording. Dat betekent dat de interne controles zodanig gepland worden, dat het college tot een gedegen onderbouwd oordeel kan komen over de rechtmatigheid. De aanpak wordt vastgelegd in het interne controleplan en vanwege de relatie met de getrouwheid afgestemd met de accountant.
2. De ambitie variant
In deze variant gaat de gemeente een stapje verder en gebruikt de rechtmatigheidsverantwoording als impuls om de bedrijfsvoering te verbeteren. D.m.v. een plan van aanpak wordt uitgewerkt wat de ambitie van de gemeente is ten aanzien van de administratieve organisatie en interne beheersing, IT-beheer en

verbijzonderde interne controle. Daarbij wordt de gehele organisatie betrokken, bijvoorbeeld m.b.v. het 3-lijnenmodel (voorheen Three lines of defence-model), zodat ook de verantwoordelijke managers in de 1^e en 2^e lijn mede verantwoordelijk worden voor het rechtmatigheidsbeheer. Om dit in de organisatie vorm te geven zal meer tijd vragen.

3. Het in control statement

Deze variant gaat nog weer een stap verder. In dit geval verklaart het college niet alleen getrouw/rechtmatig te hebben gewerkt, maar ook dat het systeem van interne beheersing en risicomanagement toereikend is om de risico's te beheersen. Ofwel dat de organisatie 'in control' is. Hiervoor moet een specifiek normenkader worden afgesproken, dat verder gaat dan alleen interne procedures (compliance) maar ook kan gaan over de beheersmaatregelen t.a.v. operationele en strategische doelen.

Kijkend naar de drie varianten zal de eerste variant voor 2021 al de nodige inspanning kosten. De tweede variant is op langere termijn te adviseren, omdat dit een goede impuls kan zijn voor de bedrijfsvoering. Rechtmatigheid is immers ook de verantwoordelijkheid van de hele organisatie en niet alleen het probleem van de interne controle-medewerkers of controller. De derde variant is naar verwachting voor ons voorlopig niet haalbaar.

Voorstel plan van aanpak korte termijn

Het voorstel is dat wij voor 2021 inzetten op de minimale variant. We zouden wel meer willen, maar dat past nu niet bij de organisatie. We moeten een pas op de plaats maken. We zitten midden in een organisatieontwikkeling. Er staat veel te veranderen en ook onze ICT-omgeving ondersteunt de processen nog onvoldoende.

Deze variant houdt in dat wij achteraf gaan controleren of onze gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Tot en met 2020 voert onze accountant deze werkzaamheden uit. Vanaf 2021 zullen wij dat zelf gaan doen. Dat betekent dat medewerkers in onze organisatie voorheen vragen kregen van onze accountant en nu van de medewerkers die belast zijn met de controlewerkzaamheden.

De uitdaging in deze variant ligt vooral in het vastleggen van het controlespoor, zodat onze accountant kan vaststellen dat de rechtmatigheidsverantwoording een getrouw beeld geeft. Daarnaast zal dit extra inzet vragen van interne controle-medewerkers van onze organisatie.

Voorstel plan van aanpak langere termijn

Voor de langere termijn stellen wij voor te gaan voor de ambitie variant. In de loop van 2021 gaan wij als organisatie starten met het verbeteren van al onze processen. Per proces wordt beoordeeld hoe het proces beter en eenvoudiger kan worden ingericht. Dit biedt kansen om meteen aandacht te besteden aan het invoeren of verbeteren van beheersmaatregelen gericht op financiële rechtmatigheid in deze processen. Daarnaast worden op deze manier ook de medewerkers in de 1^e en 2^e lijn op een natuurlijke manier meegenomen in het proces om te komen tot een meer ambitieuzere variant van de rechtmatigheidsverklaring en is het geen actie die bovenop al bestaande plannen komt. Deze variant betekent iets voor houding en gedrag van al onze medewerkers en kost daarom meer tijd om goed in te voeren.

Normenkader

Het normenkader voor de financiële rechtmatigheid omvat alle, voor de financiële beheershandelingen relevante externe wet- en regelgeving en interne regelgeving (verordeningen, raadsbesluiten en (wettelijk) verplichte kader stellende collegebesluiten). We hebben al een normenkader vastgelegd in het controleprotocol wat als basis gebruikt kan worden voor de rechtmatigheidsverantwoording.

Controletolerantie

De gemeenteraad is vrij om binnen een bandbreedte tussen de 0% en 3% van het begrotingstotaal het percentage voor de verantwoordingsgrens vast te stellen. De zogenoemde controletolerantie. Bij het vaststellen van de controletolerantie moeten een aantal aspecten worden afgewogen:

- Moet over iedere euro verantwoording worden afgelegd of gaat het om de grote(re) lijnen.
- De organisatie moet kosten maken en werkzaamheden uitvoeren om afwijkingen op te sporen en vast te leggen. Bij een laag percentage moeten meer en ook relatief kleine mutaties worden gecontroleerd. Dat betekent meer werk en dus duurder.
- Binnen de gemeente worden al normen gehanteerd voor interne controle die zijn vastgelegd in het controleprotocol. Deze sluiten aan bij de normen die de accountant hanteert bij zijn controle. Als de raad andere normen wil hanteren, kan het voorkomen dat uitgelegd moet worden waarom een post op basis van de rechtmatigheidscontrole wel akkoord is, maar voor de controle van de accountant op getrouwheid niet.

Het voorstel is om aan te sluiten bij de toleranties uit het controleprotocol. Dat betekent dat de diepgang van de controle gelijk blijft aan de situatie t/m 2020, waarbij de controle door de accountant werd uitgevoerd.

De voorgestelde toleranties zijn dan:

Goedkeuringstolerantie	Grondslag	Bedrag voor 2021
Fouten	1% van de totale lasten	€ 850.000
Onzekerheden	3% van de totale lasten	€ 2.550.000
Rapportagetolerantie	5% van goedkeuringstolerantie	€ 42.500

Randvoorwaarden voor dit plan van aanpak

Om dit plan van aanpak goed uit te kunnen voeren zijn er randvoorwaarden nodig.

1. Houding en gedrag binnen de ambtelijke organisatie: We willen dat het college van B&W met vertrouwen een financiële rechtmatigheidsverklaring afgeeft. We moeten daarom aantoonbaar rechtmatig handelen. Dit is de verantwoordelijkheid van ons allemaal. Een aantoonbare controle en compleet controledossier moet de basishouding zijn. We hebben daarvoor een controledossier nodig waarmee we kunnen aantonen:
 - a. Wat we hebben gecontroleerd;
 - b. Waarom we dit hebben gecontroleerd;
 - c. Hoe we dit hebben gecontroleerd;
 - d. Welk normenkader we hebben gebruikt;
 - e. Wat onze bevindingen zijn en wat we hieraan hebben gedaan.

2. Vaststellen normenkader: het normenkader voor de financiële rechtmatigheid omvat alle, voor de financiële beheershandelingen relevante externe wet- en regelgeving en interne regelgeving (verordeningen, raadsbesluiten en (wettelijk) verplichte kader stellende collegebesluiten). We hebben al een normenkader vastgelegd in het controleprotocol wat als basis gebruikt kan worden. De werkwijze voor het actualiseren en vastleggen van het normenkader moet ook worden vastgelegd.
3. Vaststellen controle en rapportagetolerantie: De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening en/of onzekerheden in de controle aangeeft die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers kan worden beïnvloed (bron: Besluit accountantscontrole decentrale overheden). Het voorstel is de toleranties conform dit besluit ook toe te passen voor de rechtmatigheidsverantwoording.
De rapportagetolerantie is gelijk aan of kleiner dan de bedragen van de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapportagetolerantie leidt dus niet tot meer controlewerk, maar tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.
4. Vaststellen controle opzet: Controleer of alle randvoorwaarden juist zijn opgenomen in het controleprotocol. De organisatie is niet toe aan de introductie van een nieuwe werkwijze. De controleopzet blijft voor 2021 beperkt tot een gegevensgerichte controle op de relevante financiële beheershandelingen.
Alle relevante bedrijfsprocessen worden geïnventariseerd met alle financiële beheershandelingen. Samen met de accountant gaan we in overleg over de hoeveelheid gegevensgericht controlewerk en de wijze van steekproeftrekking. De controle opzet stemmen we met de accountant af.
We leggen van de uitgevoerde controles een goed controledossier aan voorzien van een complete audittrail. (hoe heb je geselecteerd, uit welke bronnen komt de info, betrouwbaarheid, etc).
5. Verslag van bevindingen en controleverklaring: Een rechtmatigheidscontrole kan niet zonder een controleverklaring en verslag van de bevindingen. Het is aan het college van B&W om deze verklaring op te stellen. Hiervoor is een modeltekst en toelichting beschikbaar van de commissie BBV. Deze verklaring wordt ambtelijk voorbereid.

Financiële gevolgen

Binnen het centraal budget is eenmalig € 25.000 beschikbaar voor interne controle. Het voorstel is dit geld in te zetten voor de uitvoering van de controle en dossiervorming van de rechtmatigheidsverantwoording 2021.

Het is waarschijnlijk dat vanaf 2022 ook extra middelen nodig zijn om deze controles uit te voeren. Hiervoor zal dan te zijner tijd een voorstel worden ingediend.

Alternatieven

Geen. Voor een meer ambitieuzere variant voor 2021 is de organisatie niet klaar. De processen zijn onvoldoende uitgewerkt en controles zijn onvoldoende zichtbaar. In het huidige plan van aanpak is het de bedoeling dat we per proces toewerken naar de ambitieuzere variant, maar het tempo wel aanpassen aan het totaal aan prioriteiten binnen onze organisatie.

Risico's

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is nog steeds een wetsvoorstel. Om de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording in het verslag jaar 2021 mogelijk te maken zijn wetsaanpassingen noodzakelijk in de Financiële verhoudingenwet, de Gemeentewet en de Provinciewet, maar ook in de BBV en BADO. Het risico bestaat dat deze wetswijzigingen niet op tijd plaatsvinden, waardoor de verplichting tot het afgeven van de rechtmatigheidsverklaring door het college wordt uitgesteld.

De gevolgen voor het plan van aanpak door eventuele uitstel zullen beperkt zijn. We gebruiken 2021 dan als testcase om te vast te stellen waar de uitdagingen liggen.