

Algemeen Bestuur

Onderwerp

Rechtmatigheidsverantwoording

Probleemstelling

Vanaf boekjaar 2021 moeten gemeenten namens het College van B&W een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening om daarmee verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad over de naleving van de financiële wet- en regelgeving. Het gaat hierbij onder andere over de rechtmatigheid in (financiële) processen, de naleving van de voorwaarden voor subsidies en Europese bestedingen, over misbruik en oneigenlijk gebruik en daarnaast over lasten, waarvoor geen voorafgaande dekking opgenomen was in de begroting. Bij veiligheidsregio's dient het DB op dezelfde wijze verantwoording af te leggen aan het AB.

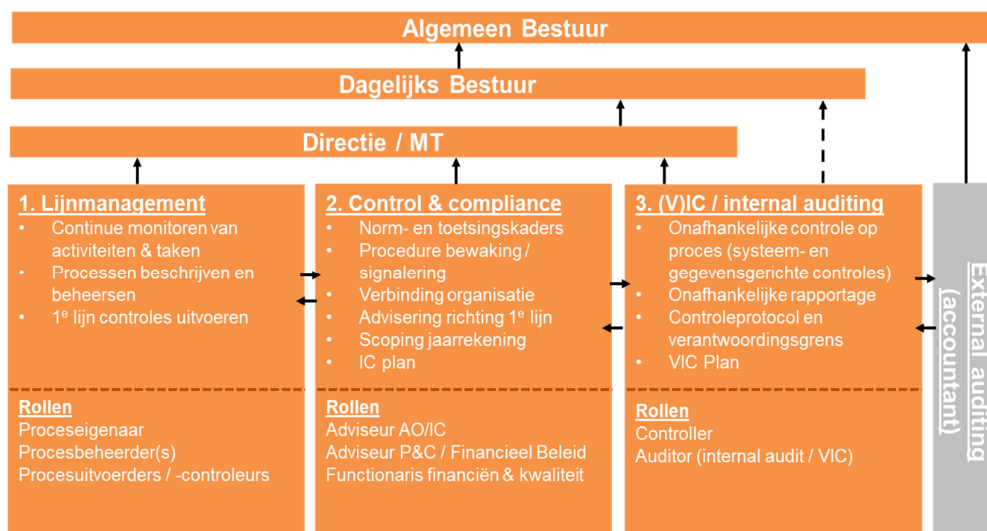
Besluitvorming

In de notitie wordt allereerst een voorstel voor de governance (rollen, taken en verantwoordelijkheden) toegelicht. Aansluitend worden drie onderwerpen behandeld waarvoor besluitvorming door het AB noodzakelijk is:

- a) Ambitieniveau (basis / hoog / zeer hoog);
- b) Grens waarboven afwijkingen worden gerapporteerd (verantwoordingsgrens);
- c) Wijze van toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering.

Governance, rollen en verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het gevoerde beleid ligt, nu en straks, bij het DB. Om het DB te ondersteunen is de inrichting van een risicomanagement structuur van vitaal belang. Om de risico's in de organisatie te beheersen wordt voorgesteld om te werken via een model met drie controlelagen (zgn. '3 lines of defence')



Hierna worden vier rollen en verantwoordelijkheden nader toegelicht.

Dagelijks Bestuur (DB) en Algemeen Bestuur (AB)

Om de rechtmatigheid aan te tonen richt DB de administratie en interne beheersing zodanig in, dat het verantwoording kan afleggen aan het AB over (onvolledigheden in) de jaarrekening. Daarbij is het DB verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten / -onzekerheden en het optimaliseren van de bedrijfsprocessen om dit te voorkomen. Op dit moment brengt de accountant hierover verslag uit. In de toekomst moet het DB zelf een verantwoording opstellen, die opgenomen wordt in de jaarrekening.

Het AB kan zo zijn controlerende rol beter vervullen. Het AB bepaalt straks ook waar de grens ligt. Wanneer wil het AB geïnformeerd worden? Voor iedere euro of boven een bepaald bedrag? Deze zogeheten *verantwoordingsgrens* – zal tussen de 0 en 3 procent van de totale lasten moeten liggen. Verder in deze notitie wordt hier nader op ingegaan.

Ambtelijke verantwoordelijkheid

De directeur is verantwoordelijk voor het ambtelijk tot stand komen van de rechtmatigheidsverklaring voor het DB in de jaarstukken. Verantwoordelijkheden die in dit verband kunnen worden benoemd:

- De directeur is integraal eigenaar van alle processen in de organisatie en draagt daarmee ambtelijk de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de (financiële) processen in de organisatie.
- De directie zal in het kader van integraal management waarschijnlijk werken met gedelegeerd proceseigenaren. Het borgen van urgentie in de organisatie is een belangrijke taak van directeur en MT.
- Rechtmatigheidsverklaring inhoudelijk voorbereiden en aanbieden voor besluitvorming aan bestuur

Accountant (external auditing)

De accountant zal blijven toetsen of de jaarrekening getrouw is. Oftewel, conform de realiteit en naar waarheid. De rechtmatigheidsverantwoording wordt onderdeel van de jaarrekening. De accountant controleert dus straks ook of deze verklaring van het DB getrouw is.

(V)IC / internal auditing

Belangrijkste taak voor de (verbijzonderde) interne controle is en blijft het uitvoeren van onafhankelijke (systeem- en gegevensgerichte) controles op financiële processen, inclusief rapportage aan controller en bestuur.

Op het gebied van deze 3^e lijn interne auditactiviteiten wordt de samenwerking gezocht met veiligheidsregio Brabant Noord (VRBN). Belangrijkste reden is de organisatorische kwetsbaarheid op gebied van kennis en capaciteit van beide organisaties. Er is gekozen voor een samenwerking met VRBN vanwege de overeenkomsten tussen diverse (financiële) processen. Door het uitwisselen van medewerkers en werkprogramma's kan op een kostenefficiënte manier gebruik worden gemaakt van de beschikbare kennis en capaciteit. Bijkomende voordelen zijn borging van organisatorische onafhankelijkheid en een verwacht kruislings leereffect.

Daarnaast wordt kennis over dit onderwerp gedeeld met de verschillende gemeenschappelijke regelingen in Zuidoost-Brabant en wordt bekeken op welke manier samenwerking mogelijk is.

Ambitieniveau

De commissie BADO geeft in een notitie van maart 2020 een groeipad aan waarlangs organisaties kunnen ontwikkelen op dit onderwerp, de verschillende stadia worden hierna uiteengezet. Een uitgebreide toelichting staat in bijlage 1.



De focus ligt op verantwoording op wettelijk basisniveau: inrichting en borging van de financiële rechtmatigheid en compliancy, met ambitie om vanaf 2023 stapsgewijs toe te werken naar een zo breed mogelijk 'in control statement'.

Belangrijkste doelen tot 2023:

- a) Aantoonbaar voldoen aan financiële wet- en regelgeving (compliancy).
- b) Aantoonbaar voldoen aan financiële rechtmatigheid op financieel georiënteerde processen:
 - Proces salarisbetaling
 - Proces vergoedingen vrijwilligers
 - Inkoop- en aanbestedingsprocessen
 - Inkomsten
 - Declaraties
 - Materiele en vaste activa
 - Subsidies
 - Inhuur en detachering
 - Mutaties reserves en voorzieningen
- c) Secundair; de effectiviteit en efficiëntie van de hiervoor genoemde processen (doelmatigheid).

Omwille van kostenefficiëntie zal de veiligheidsregio de benodigde rechtmatigheidscontroles niet uitbesteden maar in eigen beheer uitvoeren. Gelet op de kwetsbaarheid en de aard de processen en van beide organisaties zal op onderdelen ambtelijk worden samengewerkt met VRBN. Het uitwisselen van interne controle- / werkprogramma's en medewerker(s) en de gezamenlijke aanschaf en inrichting van Governance Risk & Compliance (GRC) software zijn hierbij concrete acties die in deze fase worden ondernomen.

Zoals hierboven aangegeven zal de informatie ook gedeeld worden met de GR's van BZO en ook hier worden mogelijkheden voor samenwerking verkend.

Verantwoordingsgrens

In de jaarrekening zal een verklaring van het DB opgenomen worden waarin aangegeven wordt of binnen een bepaalde grens, financieel gezien, rechtmatig is gehandeld door de veiligheidsregio. Een modelverklaring vanuit commissie BBV is als voorbeeld opgenomen in bijlage 2. Het AB bepaalt de grens waarboven het DB afwijkingen of onzekerheden moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze grens valt tussen de 0% tot 3% van het

lastentotaal inclusief dotaties aan voorzieningen. Het gaat hierbij om afwijkingen in de vorm van posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (fouten), en posten waarbij voor de organisatie onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (onzekerheden).

De veiligheidsregio stelt voor om 1% als tolerantiegrens voor fouten en 3% als tolerantiegrens voor onzekerheden te hanteren en maakt daarbij de volgende afwegingen:

- aansluiten bij de omvang van de tolerantieniveaus die tot dusverre door het AB zijn bepaald in het controle protocol voor accountantscontroles bij de veiligheidsregio. Zie bijlage 3 voor de vastgestelde toleranties in het controle protocol dat eind 2019 is vastgesteld. De voorgestelde tolerantiegrenzen voor rechtmatigheid (fouten en onduidelijkheden) sluiten aan bij de vastgestelde tolerantieniveaus in dit protocol.
- Een lagere tolerantiegrens betekent hogere kosten; immers de interne controle moet perfect ingericht zijn en monitoring zal vrijwel continue en intensief moeten plaatsvinden.
- een lage tolerantiegrens betekent veel informatie voor het AB. Het is echter de vraag of het ook relevante informatie betreft, ervan uitgaande dat het AB op hoofdlijnen geïnformeerd wil worden.

Toelichting in paragraaf bedrijfsvoering

Het derde besluit betreft het verstrekken van een toelichting over de geconstateerde materiële afwijkingen. Naast de rechtmatigheidsverklaring moet conform BBV ook een toelichting worden opgenomen in paragraaf bedrijfsvoering. In bijlage 4 wordt ingegaan op de verschillen tussen beiden. De commissie BBV zal in de kadernota rechtmatigheid 2020 een richting geven over het opstellen van deze toelichting. Op het moment van schrijven van deze notitie, is de kadernota nog niet verschenen. VRBZO stelt voor om de volgende aspecten op te nemen in de toelichting in de verplichte paragraaf bedrijfsvoering:

- Als de som van de afwijkingen boven de tolerantiegrens uitkomt, worden de grootste en/of meest relevante afwijkingen in de paragraaf bedrijfsvoering toegelicht, inclusief te nemen maatregelen om tot beheersing te komen.
- De veiligheidsregio stelt voor om naast de afwijkingen die boven de vastgestelde grens komen, ook afwijkingen die onder de 3% grens vallen, maar boven de € 50.000 uitkomen en/of politiek-bestuurlijk relevant zijn, toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering.

Vervolproces en implementatie

In bijlage 5 is een plan van aanpak op hoofdlijnen voor de implementatie opgenomen.

Bijlagen: 5

Bijlage 1: Ambitieniveau in control statement

A) Basis ambitieniveau: verantwoording van financiële rechtmatigheid

Het minimale dat de nieuwe wet vereist, is dat het DB in de jaarrekening verklaart dat financiële beheershandelingen bij de veiligheidsregio voldeden aan de geldende wet- en regelgeving.

De veiligheidsregio stelt voor om van start te gaan met dit basis ambitieniveau.

B) Hoog ambitieniveau (basis+): verantwoording van financiële rechtmatigheid plus extra thema's

Het AB kan ook vragen andere elementen toe te voegen aan de rechtmatigheidsverantwoording. In het gesprek tussen DB en AB zal vooraf stil gestaan moeten worden, waarover het DB zich wil verantwoorden richting AB. Het AB kan ook zelf het initiatief nemen en vragen om verantwoording over specifieke rechtmatigheidsonderwerpen, die van belang zijn bij de veiligheidsregio. Denk hierbij aan de naleving Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), fiscale regelgeving, informatiebeveiliging. Voordeel hiervan is dat het AB aanvullend geïnformeerd kan worden over belangrijke aandachtspunten binnen de bedrijfsvoering van de veiligheidsregio. Uiteraard zal dit wel tot extra controle-inspanningen (inclusief middelen en formatie) leiden bij de veiligheidsregio.

Daarnaast is belangrijk dat de 'extra elementen' die het AB toevoegt aan de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken, op een andere plek door het DB zullen worden verantwoord, namelijk in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

C) Zeer hoog ambitieniveau: In control statement

In de gedachte van een verdere optimalisatie van de bedrijfsvoering en interne beheersing kan het een logisch stap zijn om over het gehele functioneren van de organisatie een "In Control Statement" af te geven. Dit gaat verder dan de rechtmatigheidsverantwoording en zegt ook iets over het functioneren van de interne bedrijfsvoering en betrouwbaarheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van (risicomanagement bij) processen en ICT-systemen. Uiteraard brengt dit kosten met zich mee. Zie de notitie van de commissie BADO (maart 2020) voor verdere informatie over de in control statement.

Bijlage 2: Model rechtmatigheidsverklaring



januari 2020

Model van de rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders¹

In deze rechtmatigheidsverantwoording geeft het College van burgemeester en wethouders 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 gemeenteraad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Deze verantwoording betreft de rechtmatige uitvoering van de taken en omvat het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium bij de desbetreffende financiële beheershandelingen en transacties. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op XX XXX 202X vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door de gemeenteraad bepaald en bedraagt x% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief mutaties in de reserves en is daarmee vastgesteld op € x.

Conclusie

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties (niet) rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen²:

-
-
-

In de paragraaf bedrijfsvoering heeft het college beschreven welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

¹ In deze tekst wordt gesproken over college van burgemeester en wethouders, maar deze geldt ook voor gedeputeerde staten van de provincie en het (dagelijks) bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Daar waar gemeente staat, dient ook provincie of gemeenschappelijke regeling gelezen te worden

² De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de Kadernota Rechtmatigheid) worden alleen vermeld indien de door de gemeenteraad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden.

Bijlage 3: Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties conform VRBZO Controleprotocol 2019

Goedkeuringstolerantie

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheerhandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening 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.

De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het BADO zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Het algemeen bestuur mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. In de volgende tabel zijn de te hanteren goedkeuringstoleranties opgenomen (conform de minimumeisen):

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

De genoemde percentages worden steeds opgenomen van de totale begrote lasten, na laatste begrotingswijziging. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming over de strekking van de af te geven accountantsverklaring.

Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstolerantie wordt onderkend de rapporteringstolerantie. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die het algemeen bestuur specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

De rapporteringstolerantie wordt door het algemeen bestuur vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen. De rapporteringstolerantie stelt het algemeen bestuur vast op Euro 50.000.

Bijlage 4: Rechtmatigheidsverklaring i.r.t. bedrijfsvoeringsparagraaf

De rechtmatigheidsverantwoording is een onderdeel van de jaarrekening. De accountant verklaart in de nieuwe situatie dat de jaarrekening getrouw is, dat wil zeggen een volledig en juist beeld geeft. Hierdoor zal er ook verklaard worden dat de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is.

De bedrijfsvoeringsparagraaf is een onderdeel van het jaarverslag. De controlewerkzaamheden van de accountant zijn niet gericht op het vormen van een oordeel of het jaarverslag getrouw is. Wel dient de accountant op basis van regelgeving te toetsen over het jaarverslag overeenkomt met hetgeen in de jaarrekening is opgenomen. Dit betekent dat er getoetst wordt of in de bedrijfsvoeringsparagraaf geen tegenstrijdige informatie is opgenomen ten opzichte van de rechtmatigheidsverantwoording.

Wat wordt opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf?

De commissie BBV zal waarschijnlijk komen met een kader voor de aspecten die verplicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen dienen te worden. Dit kader is nog niet bekend. De volgende aspecten kunnen in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden opgenomen:

- Getroffen beheersmaatregelen om in de toekomst rechtmatigheidstekortkomingen (fouten of onduidelijkheden in processen) te voorkomen i.h.k.v. risicomanagement;
- Relevante bevindingen die onder de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vallen, maar wel relevant zijn om het bestuur hierover te informeren.
- Bewuste afwijkingen van wet- en regelgeving door bijzondere omstandigheden binnen de organisatie. Het is aan te bevelen om bewuste afwijkingen of afwijkingen die niet meer te herstellen zijn lopende het controlejaar bij te houden zodat dit inzichtelijk is.
- Overige politiek-bestuurlijke zaken die relevant zijn om het bestuur nader over te informeren.

Bijlage 5: Plan van aanpak rechtmatigheidsverklaring

Stap	2020	2021	2022
1. Ambitie rechtmatigheidsverantwoording bepalen			
2. Inrichten van een "3 Lines of Defense" structuur, inclusief: <ul style="list-style-type: none"> - Bewustwording rollen, taken en verantwoordelijkheden - Vastlegging / borging documentatie (t.b.v. gegevens- systeemcontroles) 			
3. Normen- en toetsingskader herijken (jaarlijks actualiseren)			
4. Scoping: <ul style="list-style-type: none"> - Administratie tbv classificeren van financiële transacties en mutaties naar processen en risico's - Werkelijke realisatie tbv bronbestand steekproeven - Automatiseren van bovenstaande scopings om periodiek via steekproeven de realisatie te toetsen 		Q1	
5. Controleprotocol en -plan opstellen (jaarlijks actualiseren) <ul style="list-style-type: none"> - Steekproef(methode) bepalen; - periodieke gegevensgerichte controles (2e lijn); - systeemcontroles (opzet, bestaan, werking) en VIC's (3e lijn). 		Q1	
6. Uitvoeren controleplan <ul style="list-style-type: none"> - Controles dienen als dossiervorming. - Gevonden (onherstelbare) fouten en geconstateerde onzekerheden moeten worden opgeteld en getoetst aan de verantwoordingsgrens. 			
7. Afgeven rechtmatigheidsverklaring over boekjaar 2021			