

Informatie voor de raad

Onderwerp	-	Implementatie rechtmatigheidsverantwoording 2021
Portefeuillehouder	-	R.W.J. van Leeuwen (wethouder)
Eenheid	-	Concerncontrol
Contactpersoon	-	Jolanda Volkerink - Kanis
Contactgegevens	-	j.volkerink@dalfsen.nl
Openbaarheid	-	Openbaar

Behandeld in collegevergadering van
Behandeling in raadsvergadering van

27 oktober 2020
23 november 2020

Kernboodschap:

Het college van B&W stelt u voor kennis te nemen van de notitie implementatie rechtmatigheidsverantwoording.

Toelichting:

Met ingang van 2021 legt het college als gevolg van een beoogde wetswijziging verantwoording af aan de gemeenteraad over rechtmatigheid. De accountant geeft daarmee vanaf boekjaar 2021 geen oordeel meer over de rechtmatigheid in zijn controleverklaring. Op dit moment is de wetswijziging nog niet definitief; in december vindt de kamerbehandeling van dit onderwerp plaats.

Op 13 februari 2020 is de commissie planning en control op hoofdlijnen bijgepraat over deze ontwikkeling. Tijdens deze vergadering is afgesproken in de volgende vergadering van de commissie planning en control dieper op dit onderwerp in te gaan aan de hand van het plan van aanpak. Inmiddels is een volgende vergadering gepland; namelijk 25 november 2020.

In de voorliggende notitie zijn een aantal zaken bij elkaar gebracht om zodoende de raad op hoofdlijnen mee te kunnen nemen in deze ontwikkeling. In de notitie wordt nader ingezoomd op:

- 1). Toelichting van de ontwikkeling; wat wordt met deze wijziging beoogd?
- 2). Gevolgen voor rollen en verantwoordelijkheden van raad, college, accountant en organisatie.
- 3). Vaststellen van verantwoordingsgrenzen door de gemeenteraad; welke aspecten spelen mee in de overweging en voorstel van het college voor te hanteren grenzen.
- 4). Wijze van implementatie; samenvatting van de reeds verrichte nulmeting en het plan van aanpak voor implementatie
- 5). Wijze van verankering in lokale regelgeving zodra de wetswijziging definitief is.
- 6). Vervolg: focus is nu op implementatie van de minimale wettelijke variant; daarna gaat het college in gesprek met uw raad.

Vervolg:

Het onderwerp is geagendeerd voor de vergadering van de commissie planning en control d.d. 25 november 2020. Vervolgens ontvangt de raad – zodra de wetswijziging definitief is – een voorstel om de verantwoordingsgrenzen vast te stellen en te verankeren in lokale regelgeving.

Bijlagen:

Notitie implementatie rechtmatigheidsverantwoording

Burgemeester en wethouders van de gemeente Dalfsen,

de burgemeester

de adjunct-gemeentesecretaris

drs. E. van Lente

H.J. van der Woude

Implementatie rechtmatigheidsverantwoording Gemeente Dalfsen

Dalfsen, oktober 2020

1. Inleiding

Met ingang van 2021 legt het college als gevolg van een wetswijziging verantwoording af aan de gemeenteraad over de rechtmatigheid. De accountant geeft vanaf boekjaar 2021 geen oordeel meer over de rechtmatigheid in zijn controleverklaring. Deze wetswijziging heeft dus gevolgen voor de rollen en verantwoordelijkheden van college, gemeenteraad, accountant en ambtelijke organisatie.

Het is goed om helderheid te scheppen over de inhoud van deze wijziging zodat voor een ieder duidelijk is welke gevolgen dit heeft. Daarnaast moet e.e.a. geïmplementeerd worden binnen de organisatie maar ook in onze lokale regelgeving. In dit document gaan we daar nader op in.

Vast staat dat na de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording sprake is van een groeiproces. Een groeiproces gericht op het betrekken van de gehele gemeente bij de verbetering van de bedrijfsvoering en de interne beheersing. Dit is voor zowel de gemeente als accountant een leerproces. Iedereen zal moeten gaan ervaren hoe dit in de praktijk werkt.

Op het moment van schrijven – oktober 2020 – is de verwachting dat de wetswijziging in december 2020 in de kamer wordt behandeld.

1.1 Leeswijzer

Allereerst gaan we in hoofdstuk 2 nader in op de term rechtmatigheid. Er wordt een nadere toelichting gegeven wat we onder de term rechtmatigheid verstaan, op het normenkader als basis voor de rechtmatigheidscontroles en de nadere criteria voor het vaststellen van rechtmatigheid.

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de wetswijziging. Welke wijziging vindt plaats, wat wordt hiermee beoogt en wat wijzigt dan precies.

In hoofdstuk 4 gaat het over de gemeenteraad die de verantwoordingsgrenzen bepaalt, de aspecten die bij de overweging om te komen tot die grenzen een rol spelen, het onderscheid tussen de verantwoordingsgrens en anderzijds de materialiteit. Tenslotte wordt een voorstel gedaan over de te hanteren verantwoordingsgrens.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan op de wijziging van de rollen en verantwoordelijkheden. Wat betekent deze wetswijziging voor de rol van de gemeenteraad, het college van B&W en de accountant?

Een nadere toelichting op de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording is uiteengezet in hoofdstuk 6. Er wordt stil gestaan bij de uitgevoerde quick scan van de verbijzonderde interne controle functie, het plan van aanpak voor de doorontwikkeling van de verbijzonderde interne controlefunctie en de wijze waarop de wijziging wordt verankerd in onze lokale regelgeving.

We sluiten af met een schets van de mogelijkheden tot doorontwikkeling en de verschillende varianten die daarin mogelijk zijn en hoe het vervolg eruit ziet.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Leeswijzer	2
2. Wat is rechtmatigheid?	4
2.1 Wat is rechtmatigheid?	4
2.2 Het normenkaders als basis voor de rechtmatigheidscontroles	4
2.3 De drie specifieke criteria voor rechtmatigheid	4
3. De wetswijziging	4
3.1 Wijziging van het besluit Begroting en Verantwoording	4
3.2 Wat wordt beoogd met deze wijziging?	5
3.3 Wat wijzigt precies?	5
3.4 De accountant blijft controleren	5
4. De gemeenteraad stelt de grenzen	6
4.1 De verantwoordingsgrens	6
4.2 Bepalen hoogte verantwoordingsgrens	6
4.3 Materialiteit	6
4.4 Voorstel voor te hanteren verantwoordingsgrens	7
5. Wijziging van rollen en verantwoordelijkheden	8
5.1 Gemeenteraad	8
5.2 Het college van B&W	8
5.3 Accountant	8
6. Implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording	9
6.1 Optimaliseren Verbijzonderde Interne Controle functie	9
6.2 Verankering in lokale regelgeving	10
7. Doorgroei naar een In Control Statement?	10
7.1 Varianten breder dan financiële rechtmatigheid	10
7.2 Vervolg	11
BIJLAGE 1: standaardtekst rechtmatigheidsverantwoording	12

2. Wat is rechtmatigheid?

2.1 Wat is rechtmatigheid?

Rechtmatig handelen is simpelweg de uitvoering volgens de wet- en regelgeving. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft in beginsel betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met deze wetten en regels.

Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is echter veel beperkter en daarom is de term in zekere zin ook verwarrend. Het gaat namelijk niet om het voldoen aan alle wetten en regels zoals de naam suggereert, maar om rechtmatigheid in de zin van de accountantscontrole. Deze rechtmatigheid richt zich op *de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties*. Of liever gezegd op alle handelingen en beslissingen met een financieel effect op de jaarrekening, ook wel de 'financiële beheers handelingen' genoemd.

2.2 Het normenkaders als basis voor de rechtmatigheidscontroles

De regels waaraan toetsing plaatsvindt, vormen tezamen het normenkader. Regels met betrekking tot handelingen en beslissingen van niet-financiële aard maken in beginsel geen onderdeel uit van het normenkader.

Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is het belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Op dit moment stelt het college ieder jaar een normenkader op voorafgaand aan de start van de jaarrekeningcontrole en deelt dit normenkader via het RIS met de gemeenteraad. Vanaf boekjaar 2021 wordt het normenkader jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad.

2.3 De drie specifieke criteria voor rechtmatigheid

De toets vindt plaats door de financiële beheers handelingen, die ten grondslag liggen aan de baten, lasten en balansmutaties aan de hand van een drietal criteria te beoordelen. Het gaat om – beknopt weergegeven - de volgende criteria:

1. Begrotingscriterium: de financiële beheers handelingen zijn tot stand zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's.
2. Voorwaardencriterium: de financiële beheers handeling voldoet aan de geldende regelgeving (met name heeft de ontvanger *recht* op een vergoeding of subsidie, is de *hoogte* juist en klopt de *duur*, de termijnen?)
3. M&O-beleid¹: het beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik is nagevolgd (geldt vooral voor bijdragen om niet en subsidies: worden subsidies terecht verstrekt en gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn gegeven?).

3. De wetswijziging

3.1 Wijziging van het besluit Begroting en Verantwoording

Met ingang van boekjaar 2021 is de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV) voorzien. Waar de accountant nu bij de jaarrekening een verklaring afgeeft over zowel de getrouwheid (juistheid en volledigheid) van de geboekte baten, lasten en balansmutaties, als over de rechtmatigheid daarvan, vervalt dat laatste. De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidsverantwoording komt bij het college te liggen.

¹ Beleidsnota Misbruik- en Oneigenlijk gebruik

3.2 Wat wordt beoogd met deze wijziging?

De rechtmatigheidsverantwoording vloeit voort uit aanbevelingen van de commissie Depla, die in opdracht van het VNG-bestuur advies uitbracht over vernieuwingen en aanpassingen van het BBV. Het advies van deze commissie leidde tot diverse aanpassingen in de gemeentelijke verslaggevingsvoorschriften, het BBV. De meeste aanpassingen hadden betrekking op het komen tot meer vergelijkbaarheid en transparantie van de gemeentelijke verslaggeving en zijn doorgevoerd met ingang van het verslagjaar 2017.

Naast vraagstukken rond transparantie en vergelijkbaarheid besteedt het rapport van de commissie ook aandacht aan de wijze waarop de controle door de raad (en andere actoren) is vormgegeven, in het bijzonder wat betreft de onderwerpen rechtmatigheid, financieel toezicht en controle.

Het college van B&W is al staatsrechtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Maar nu is het nog de accountant die hierover verslag uitbrengt en het gesprek voert met de gemeenteraad. Wat wordt beoogd met deze ontwikkeling is dat de verantwoording over de uitvoering van de taken van het college volledig bij het college wordt belegd (zowel over de doeltreffendheid, doelmatigheid als rechtmatigheid van het gevoerde beleid). Op het vlak van rechtmatigheid lag deze toets nog bij de accountant, maar dat past volgens de commissie niet meer in de gewijzigde verhoudingen tussen raad en college.

3.3 Wat wijzigt precies?

In de jaarrekening wordt vanaf 2021 een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. Dit model wordt verplicht voorgeschreven en dit wordt opgenomen in wetgeving. Deze rechtmatigheidsverantwoording wordt straks onderdeel van de jaarrekening. Zie bijlage 1 voor de standaardtekst.

In de paragraaf Bedrijfsvoering geeft het college een toelichting op deze rechtmatigheidsverantwoording indien de onrechtmatigheden optellen tot boven de verantwoordingsgrens. In deze paragraaf kan het college het 'eigen verhaal vertellen' aan de gemeenteraad over de kwaliteit van de interne beheersing en de leer- en verbeterpunten. Deze paragraaf is geen onderdeel van de jaarrekening en de accountant toetst deze dan ook anders dan de rechtmatigheidsverantwoording. Maar dit biedt wel een goede basis voor het gesprek dat de gemeenteraad en college over het verantwoorden over rechtmatigheid kunnen hebben.

De verantwoording over de specifieke uitkeringen maakt overigens geen onderdeel uit van de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoording over de specifieke uitkeringen blijft onderdeel 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, dat de uitkering onder voorwaarden beschikbaar heeft gesteld. De controle en de oordeelsvorming door de accountant blijft daarom ongewijzigd toezien op de getrouwheid én rechtmatigheid van de SiSa-regelingen.

3.4 De accountant blijft controleren

De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening. De accountant moet dus ook iets zeggen over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording. De accountant toetst daarom of de informatie van het College in de rechtmatigheidsverantwoording:

- Juist, toereikend en volledig is;
- Geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt;
- Bij de volksvertegenwoordigers geen ander beeld oproept, dan overeenkomst met de feiten.

De gemeenteraad kan de controlerende rol niet goed invullen als, in het kader van 'checks en balances', de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording niet is gecontroleerd.

4. De gemeenteraad stelt de grenzen

4.1 De verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het College van B&W de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. De gemeenteraad is vrij om binnen deze bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is het volgende van belang om op te merken. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar worden opgeteld.

4.2 Bepalen hoogte verantwoordingsgrens

De gemeenteraad is dus vrij om het percentage voor de verantwoordingsgrens tussen de bandbreedte van 0 – 3% vast te stellen. Elke keuze heeft echter gevolgen. Aspecten die hierbij van belang zijn worden onderstaand weergegeven:

- Informatiepositie van de gemeenteraad: Afhankelijk van het percentage dat wordt gekozen worden in de rechtmatigheidsverantwoording fouten en onduidelijkheden opgenomen en dus zichtbaar voor de gemeenteraad. Hoe lager het percentage, des te eerder fouten en onzekerheden worden opgenomen. Als de lat hoger ligt zal de raad niet alles te horen krijgen.
- Kosten van de verantwoording: Het gemeentelijk apparaat moet kosten maken om afwijkingen op te sporen en vast te leggen. De hoogte van het percentage is bepalend voor de omvang van de werkzaamheden die moeten worden verricht om afwijkingen op te sporen, vast te leggen en te rapporteren en dus voor de kosten van de interne controle.
- Eenduidigheid van normen en communicatie: Binnen de gemeente kunnen al normen (percentages) gehanteerd worden voor de interne controle. De accountant hanteert in het kader van de materialiteit ook normen, die ontleend zijn aan het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). Wil de gemeenteraad verschillende normen hanteren, dan moet ze uitleggen waarom iets gezien door de bril van de rechtmatigheid wel akkoord is en door de bril van materialiteit niet.

4.3 Materialiteit

Het is van belang onderscheid te maken tussen enerzijds de hierboven genoemde verantwoordingsgrens en anderzijds de materialiteit waarmee het college de jaarrekening opstelt en waarmee de accountant controleert.

Wat is materialiteit? Informatie is materieel of heeft een materieel belang, als deze informatie invloed kan hebben op de besluitvorming van de gebruiker van die informatie.

De grenzen voor de bepaling van materialiteit voor de controle van een gemeente zijn weergegeven in onderstaande tabel en gebaseerd op het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). Het Bado is namelijk leidend voor de controle van een gemeente.

Soort controleverklaring	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de verantwoording (in % van de lasten)	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	N.v.t.	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (in % van de lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	N.v.t.

De accountant gebruikt de materialiteit voor:

- Het is de basis voor de diepgang van de door de accountant uit te voeren werkzaamheden.
- Het is bepalend voor het oordeel van de accountant over de jaarrekening.

De verantwoordingsgrens en de materialiteit zijn niet hetzelfde, maar het wel of niet opnemen van een rechtmatigheidsfout kan wel degelijk gevolgen hebben voor de strekking van de controleverklaring. Onderstaand een voorbeeld om dit te verduidelijken:

Voorbeeld 1:

Omschrijving	Bedrag
<i>Totale lasten van de gemeente</i>	<i>€ 100.000.000</i>
<i>Raad stelt de verantwoordingsgrens op 1%</i>	<i>1.000.000</i>
<i>Totaal van de fouten die door de gemeente zelf zijn geïnventariseerd</i>	<i>750.000</i>
<i>Totaal aan fouten zoals door de accountant zijn geconstateerd</i>	<i>4.000.000</i>

In dit geval :

- *Het College legt verantwoording af dat er geen rechtmatigheidsfouten zijn hoger dan de verantwoordingsgrens zoals vastgesteld door de raad.*
- *De accountant constateert dat het totaal van de fouten wel de door de raad gekozen verantwoordingsgrens overstijgt.*
- *De rechtmatigheidsverantwoording geeft geen getrouw beeld omdat de niet-gerapporteerde rechtmatigheidsfouten de grens van 3% voor fouten in het Bado overschrijden.*
- *De accountant zal een afkeurende verklaring verstrekken voor getrouwheid. Tenzij, voor de vaststelling van de jaarrekening de rechtmatigheidsverantwoording wordt aangepast en fouten worden opgenomen voor een totaal van 4 miljoen euro.*

4.4 Voorstel voor te hanteren verantwoordingsgrens

In algemene zin is het logisch om aansluiting te zoeken bij de percentages die de accountant hanteert in het kader van de materialiteit. Dat wil zeggen een tolerantie van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden. Aangezien er gesproken wordt over afwijkingen en er geen onderscheid is tussen fouten en onzekerheden is het hanteren van een percentage van 1% als verantwoordingsgrens voor de hand liggend. De gemeenteraad is vrij om ieder percentage te kiezen binnen de bandbreedte, maar afwijkende percentages vergen naar verwachting wel uitleg.

5. Wijziging van rollen en verantwoordelijkheden

5.1 Gemeenteraad

De invoering van het dualisme in 2002 was gericht op het meer in balans brengen van de verhoudingen tussen raad en het College. Het College bestuurt en voert het beleid uit. De gemeenteraad stelt vooraf de kaders vast en controleert het bestuur.

Voor de uitoefening van de controlefunctie is de jaarrekening vanzelfsprekend van groot belang. Op basis van artikel 213 van de Gemeentewet stelt de gemeenteraad de financiële verordening vast. Door middel van deze verordening dient de gemeenteraad te waarborgen "dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst." Hierin komt ook de rol van de accountantscontrole aan de orde. Bij de invoering van het dualisme is vastgelegd dat de gemeenteraad als opdrachtgever van de accountant optreedt.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen de gemeenteraad en het College over de financiële rechtmatigheid. Met als doel om de kaderstellende- en controlerende rol van de gemeenteraad op dit vlak te versterken. Hierbij is het van belang dat de gemeenteraad:

- De verantwoordingsgrens vaststelt (tussen de 0% en 3%)
- Aangeeft aan het College van B&W, wat over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen moet worden.

5.2 Het college van B&W

De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur ligt, nu en straks, bij het College van B&W. Het College van B&W richt daarvoor de administratie en interne beheersing zodanig in, dat het verantwoording kan afleggen. Het College van B&W is verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van de bedrijfsprocessen om dit te voorkomen. De staatsrechtelijke verantwoordelijkheid bestond al. Het afleggen van verantwoording door College van B&W ondersteunt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenteraad en het College van B&W. Hierbij is het volgende van belang: Het College van B&W:

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

5.3 Accountant

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. Het is feitelijk juist en volledig, maar de uitlatingen die opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording komen geheel voor rekening van het college.

Voorts zal in de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant geen oordeel meer gegeven worden over de rechtmatigheid. Het ziet uitsluitend nog op de getrouwheid. Dit betekent onder meer dat rechtmatigheidsfouten (die niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke rechtmatigheidsfouten opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het college, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit laatste moet voor de Raad uiteraard geen belemmering zijn, om met het college een kritisch gesprek te voeren over de rechtmatigheidsfouten.

6. Implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording

6.1 Optimaliseren Verbijzonderde Interne Controle functie

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vraagt het nodige van de Verbijzonderde Interne Controlefunctie van onze organisatie. Om deze reden is reeds medio 2019 een Quick scan uitgevoerd om beter zicht te krijgen op het functioneren van de Verbijzonderde Interne Controle (hierna: VIC)-functie en is op basis van deze Quick scan een plan van aanpak opgesteld om in het boekjaar 2021 te kunnen voldoen aan de wettelijke vereisten.

Quick scan Verbijzonderde Interne Controle functie gemeente Dalfsen

Allereerst is medio 2019 onderzocht in hoeverre we als gemeente al in staat zijn om zelf een oordeel te geven over de financiële rechtmatigheid van onze belangrijkste financiële processen. Hierbij is specifiek beoordeeld of onze VIC-functie zodanig is opgezet dat we een over enig jaar een totaal conclusie kunnen trekken over de financiële rechtmatigheid en een vertaling naar de balans en staat van baten en lasten kunnen maken.

Uit de Quick scan blijkt dat de gemeente op een groot aantal onderdelen goed scoort. Positieve waarnemingen ten aanzien van specifiek de VIC-functie zijn o.a.:

- De VIC is onafhankelijk in de organisatie gepositioneerd, de VIC-functionaris heeft de juiste competenties en heeft een goede positie binnen de gemeente;
- Er is een helder VIC-plan met duidelijke doelstellingen en speerpunten;
- De VIC heeft de ambitie om door te ontwikkelen naar een procesgerichte controle-aanpak. Dit wordt gezien als positieve ontwikkeling;
- Alle materiele financiële stromen worden betrokken in de VIC;
- Er vindt periodieke afstemming met de accountant plaats over aard en uitkomsten van werkzaamheden;
- Er is een gemeente brede rapportage van bevindingen en aanbevelingen en die worden binnen MT/DT besproken en ter kennisgeving aan het college verstuurd;
- Er is betrokkenheid binnen de organisatie om blijvend te verbeteren.

Ook zijn er enkele aanbevelingen opgenomen om specifiek de VIC-functie verder door te ontwikkelen om vanaf 2021 een oordeel te kunnen geven over het rechtmatig handelen door de gemeente.

Aanbevelingen zijn o.a.:

- Creëer een duidelijke koppeling tussen het normen- en toetsingskader financiële rechtmatigheid, de processen, de beheersmaatregelen in het proces en de controle aanpak VIC per beheersmaatregel.
- Verbeter de vastlegging van gemaakte keuzes in het auditproces en van geconstateerde fouten en de impact op werkzaamheden.
- Maak de review die plaatsvindt op de VIC-werkzaamheden meer zichtbaar.
- Maak de balans- en jaarrekeningcontrole tot een onderdeel van de VIC-werkzaamheden.

Plan van aanpak “doorontwikkeling VIC naar rechtmatigheidsverantwoording”

Op basis van de Quick scan is een plan van aanpak opgesteld om de VIC-functie verder door te ontwikkelen om een rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven met ingang van het boekjaar 2021. Hiervoor zijn in het plan van aanpak verschillende acties geformuleerd die in de komende periode (2020, 2021 en 2022) opgepakt worden. Dit plan is afgestemd met onze accountant BDO.

Concreet is in het plan van aanpak nader uitgewerkt wanneer en door wie de volgende acties worden opgepakt:

- Maken van een koppeling tussen het normen en toetsingskader (realisatie 2020);
- Vertalen van het toetsingskader naar de VIC-checklisten (realisatie 2020);
- Verbetering vastlegging keuzes in het auditproces en geconstateerde fouten (realisatie 2020);
- Review eerder betrekken in audit-proces (realisatie 2020);

- VIC-werkzaamheden uitvoeren op balans en jaarrekening (proefdraaien in 2021 tijdens jaarrekeningtraject 2020 en daarna structureel);
- Coaching en begeleiding van de VIC-functionaris (start vanaf 2020);
- VIC op programmaverantwoording en paragrafen daar waar dit financiële informatie bevat die onderdeel zijn van de financiële rechtmatigheid (2021);
- Ontwikkelen van IT-gerichte audits (2021);
- Formaliseren rol van proceseigenaren (2021).

Een deel van de werkzaamheden uit dit plan is danwel wordt opgevangen binnen de reguliere werkzaamheden van de VIC-functie. Zowel incidenteel als structureel is ook extra capaciteit benodigd om hieraan uitvoering te kunnen geven. Deze middelen zijn toegekend bij de vaststelling van de Perspectiefnota 2021- 2024 (in 2022 € 9.000; structureel € 5.000). Incidenteel is dit in 2022 meer in verband met het feit dat in 2022 voor het eerst cf nieuwe werkwijze wordt gewerkt (verantwoording boekjaar 2021).

De rechtmatigheidsverantwoording zoals de wet voorschrijft betreft alleen de financiële rechtmatigheid. Het plan van aanpak is gericht op het kunnen uitvoeren van deze (minimale) wettelijke variant gaande boekjaar 2021.

6.2 Verankering in lokale regelgeving

Om de wetswijziging in lokale regelgeving te verankeren dient een aantal verordeningen danwel beleidsregels aanpast dan wel aangevuld te worden.

Controleverordening 2017 gemeente Dalfsen

De controleverordening vraagt om aanpassing omdat de opdracht aan de accountant wijzigt. In artikel 1, lid 2 van de controleverordening is namelijk opgenomen dat de accountantscontrole het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten van balansmutaties omvat.

Wij zullen de wijziging aan uw raad voorleggen zodra wetswijziging definitief is en sluiten daarbij bij voorkeur aan bij de modelverordening van de VNG.

Controleprotocol 2018 t/m 2021

Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekening.

In het controleprotocol 2018 t/m 2021 worden aanwijzingen aan de accountant gegeven ten aanzien van de getrouwheid én de rechtmatigheid. Dit laatste kan vervallen en hierop wordt het protocol aangepast. Het nieuwe controleprotocol wordt aan uw raad voorgelegd zodra de wetswijziging definitief is.

7. Doorgroei naar een In Control Statement?

7.1 Varianten breder dan financiële rechtmatigheid

De implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording is in eerste instantie gericht op de minimale wettelijke variant, dus gericht op financiële rechtmatigheid. De verantwoording kan echter worden uitgebreid; hierin is de gemeente vrij. De wettelijke variant is gericht op de financiële rechtmatigheid. Er zijn echter ook bredere varianten mogelijk. De commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden (BADO) onderscheidt in de "Notitie rechtmatigheidsverantwoording (20 maart 2020) een drietal varianten:

Variant 1: Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid

In deze variant wordt een rechtmatigheidsverantwoording opgesteld door het College die alleen iets zegt over het naleven van wet- en regelgeving, die betrekking heeft op financiële

beheershandelingen. Dit is gelijk aan de reikwijdte in de huidige situatie. Dit is vanaf boekjaar 2021 dus de wettelijke norm.

Variant 2: Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid plus aantal relevante processen en thema's benoemen die aandacht krijgen.

De gemeenteraad kan ook vragen andere elementen toe te voegen aan de rechtmatigheidsverantwoording. Het gesprek tussen raad en College van B&W is het moment om stil te staan bij de vraag waarover het College van B&W zich wil verantwoorden richting de gemeenteraad. De gemeenteraad kan ook zelf het initiatief nemen en vragen om verantwoording over specifieke rechtmatigheidsonderwerpen, die van belang zijn binnen de gemeente. Denk hierbij aan de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, fiscale regelgeving of sociaal domein (levering van de zorg).

Voordeel hiervan is dat de raad aanvullend geïnformeerd kan worden over belangrijke aandachtspunten binnen de bedrijfsvoering van de gemeente, die een plek krijgen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Uiteraard zal dit wel tot extra controle-inspanningen (middelen en formatie) leiden binnen de gemeente.

Daarnaast is belangrijk dat de 'extra elementen' die de gemeenteraad toevoegt aan de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken, op een andere plek door het College van B&W zullen worden verantwoord, namelijk in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Variant 3: Verantwoording gericht op de bredere bedrijfsvoering, zogenaamde In Control Statement

In de gedacht van een verdere optimalisatie van de bedrijfsvoering en interne beheersing kan het een logische 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 van (risicomanagement)processen en ICT-systemen. Ook dit zal tot extra controle-inspanningen (middelen en formatie) leiden binnen de gemeente.

7.2 Vervolg

Samenvattend, we willen ons eerst focussen op de wettelijke verplichting met ingang van boekjaar 2021 zodat wij hieraan kunnen voldoen. Als dit succesvol is geïmplementeerd gaan wij graag het gesprek aan met uw raad over het al dan niet verder uitbreiden van de verantwoording breder dan alleen financiële rechtmatigheid en de mogelijke budgettaire consequenties hiervan.

BIJLAGE 1: standaardtekst rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders

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.

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.