Bijlage: Rechtmatigheidsverantwoording – nadere toelichting
Inleiding

Met ingang van het verslagjaar 2021 gaan colleges van burgemeester en wethouders zelf een rechtmatigheidsverantwoording opstellen, die opgenomen zal worden in de jaarrekening. Hiermee leggen decentrale overheden zelfstandig verantwoording af over de naleving van geldende wet- en regelgeving bij de totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening.

Het college van B&W is al staatsrechtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Nu is het nog de accountant die hierover verslag uitbrengt en het gesprek voert met de gemeenteraad. In de toekomst moet het college van B&W zelf een verantwoording opstellen, die opgenomen wordt in de jaarrekening en moet zij daar ook zelf het gesprek over voeren met de gemeenteraad .

Voor de gemeenschappelijke regelingen gaat dezelfde systematiek gelden. In de rest van het document kan bij een gemeenschappelijke regeling dus voor college Dagelijks Bestuur worden gelezen en voor gemeenteraad Algemeen Bestuur.

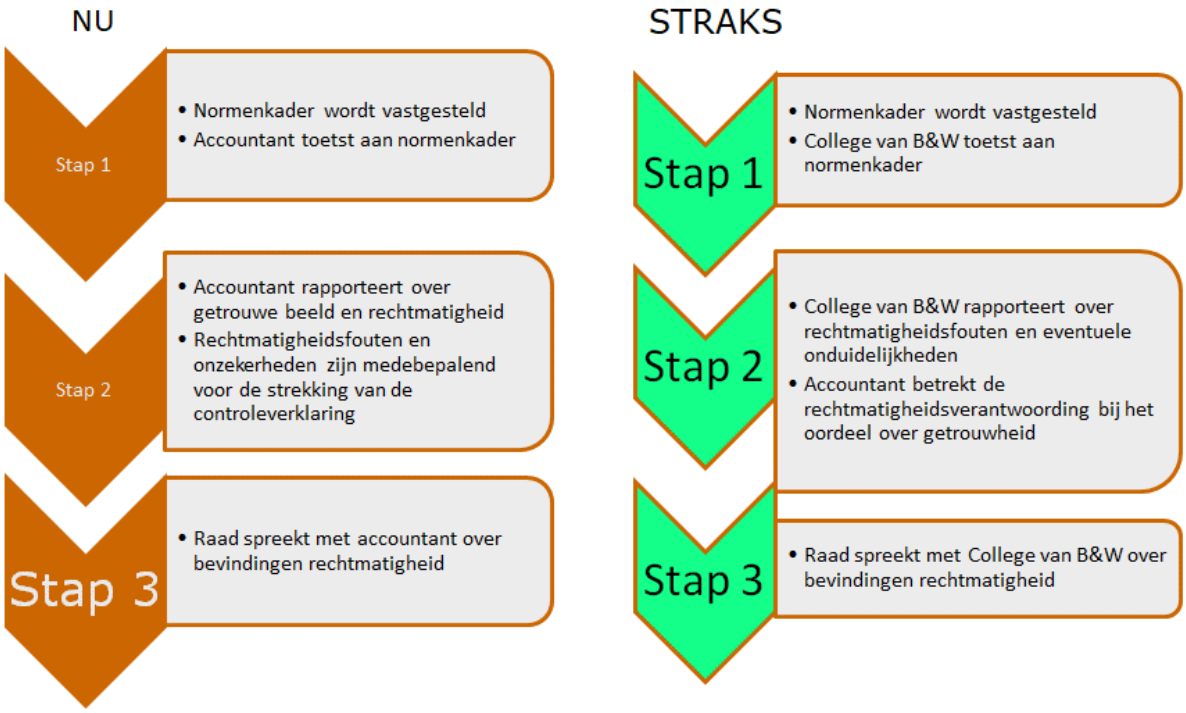
In dit stuk wordt enerzijds een korte toelichting gegeven van wat deze wijziging concreet inhoudt en anderzijds aangegeven welke concrete stappen er gezet moeten worden om aan deze verplichting te kunnen voldoen.

Wat houdt de wijziging in

In de jaarstukken over het verslagjaar 2021 wordt verplicht een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. Hiervoor is door de commissie BBV een verplicht model opgesteld (zie bijlage 1). Het college van B&W verklaart hierin of de baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Naast het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording kan het college in de bedrijfsvoeringsparagraaf het ‘eigen verhaal’ aan de gemeenteraad vertellen, over de kwaliteit van de interne beheersing en de leer- en verbeterpunten.

De rechtmatigheidsverantwoording en de toelichting in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn vervolgens onderdeel van gesprek tussen college en raad.

De accountant zal bij de controle op de getrouwheid van de jaarrekening ook toetsen of de strekking van de rechtmatigheidsverklaring juist is. De bedrijfsvoeringsparagraaf is geen onderdeel van de jaarrekening en zal dan ook niet op getrouwheid getoetst worden door de accountant.



Per saldo is de verandering niet heel erg groot. Over het verslagjaar zal de accountant toetsen of voldaan is aan de wet en regelgeving. En daarbij zal hij zo mogelijk steunen op de controles die door de interne organisatie zijn uitgevoerd. Het grote verschil is dat de verantwoordelijkheid voor de verantwoording veel explicieter bij het college wordt neergelegd en dat de rechtmatigheid onderwerp van gesprek moet worden tussen college en raad in plaats van tussen raad en accountant.

De raad en het college kunnen ook besluiten geen rechtmatigheidsverklaring maar een in control statement (ICS) af te geven. Hierbij wordt ook een oordeel gegeven over de doelmatigheid en doeltreffendheid. Aangezien 1Stroom nog in ontwikkeling is en nog bezig is de interne controle, de basis, op orde te brengen, zien wij het ICS voor dit moment als onrealistisch en gaan we niet verder op deze optie in. Het is wenselijk om op termijn de discussie te voeren of de gemeenten Westervoort en Duiven uiteindelijk willen streven naar een in control statement.

Verantwoordelijkheden en rollen

Raad

De raad moet kaders stellen voor de rechtmatigheidsverantwoording. Concreet gaat het om de fouttolerantie die gehanteerd wordt en om de toelichting die gegeven moet worden in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Daarnaast moet de raad afstemmen met het college hoe zij geïnformeerd wil worden over de constateringen t.a.v. de rechtmatigheid.

De hoogte van de fouttolerantie is afhankelijk van enerzijds de grens waarbij de raad fouten gerapporteerd wil zien en anderzijds de inspanning die de organisatie moet leveren om controles uit te voeren. Hoe lager de fouttolerantie, hoe intensiever er gecontroleerd moet worden.

College

Het college moet bepalen hoe zij de informatie die zij nodig heeft om een rechtmatigheidsverklaring op te stellen wil vergaren. Verwacht zij periodiek een verslag van de organisatie over de controles die zijn uitgevoerd en de conclusies die zijn getrokken?

Interne organisatie

De organisatie moet haar interne controle systeem inrichten op de kaders die de raad heeft gesteld. Ook moet zij in overleg gaan met de accountant over welke controles nodig zijn om binnen de fouttoleranties van de raad een rechtmatigheidsverantwoording te kunnen opstellen. Op zich is dit niet heel anders dan in de huidige situatie. Een verschil is, dat de controles niet aan de accountant kunnen worden over gelaten, omdat de organisatie zelf de rechtmatigheid van de financiële transacties en balansmutaties moet toetsen. Daarnaast kunnen de fouttoleranties die de raad wil hanteren afwijken van de toleranties die de accountant bij zijn controle moet hanteren.

Accountant

De accountant stelt achteraf vast of de jaarrekening getrouw is en geeft geen oordeel meer over de rechtmatigheid. Omdat hij alsnog moet vaststellen of de rechtmatigheidsverklaring die door het college is afgegeven getrouw is, moet hij toch ook zelf een oordeel vormen over de rechtmatigheid. De controles die door de accountant worden uitgevoerd, zullen daarom nauwelijks verschillen van de huidige situatie.

Kaders

Door de raad moet bepaald worden welke tolerantiegrens zij gehanteerd wil zien en op welke wijze zij over de interne controles geïnformeerd wil worden.

Tolerantiegrens

De accountant baseert zijn oordeel over de jaarrekening in beginsel op de minimale eisen die zijn vastgelegd in de Bado (Besluit accountantscontrole decentrale overheden):

	Strekking accountantsverklaring:			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaar-rekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

Voor de rechtmatigheidsverantwoording moet de raad vaststellen van welke fouttolerantie zij uit wil gaan. De vereiste fouttolerantie bepaalt hoe de controles moeten worden ingericht.

Bij het bepalen van de tolerantiegrens moet een afweging worden gemaakt tussen de informatiebehoefte en de inspanning die hiervoor verricht moet worden. Hoe strikter er gecontroleerd moet worden, hoe meer werk voor de interne organisatie hier mee is gemoeid.

Vorm en inhoud van de rapportage

De rechtmatigheidsverantwoording zelf kent een vast format. De vorm van de toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording is vrij. De toelichting zal gegeven worden in de bedrijfsvoeringsparagraaf, maar in de mate van detail van de toelichting kunnen keuzes worden gemaakt.

Naast de verantwoording bij de jaarrekening bestaat ook de mogelijkheid om tussentijds te rapporteren over wat er tijdens de interne controle is geconstateerd. Over de frequentie en inhoud van deze tussentijdse rapportages dient een besluit te worden genomen.

Advies

Ten aanzien van de tolerantiegrens wordt geadviseerd om aan te sluiten bij de grens die de accountant hanteert. Het hanteren van een striktere grens zal weliswaar meer informatie opleveren ten aanzien van gemaakte fouten, maar ook meer werk veroorzaken. In de informatiebehoefte kan ook bij een lagere tolerantiegrens worden voorzien, door vast te leggen dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf ook over fouten van beperktere omvang moet worden gerapporteerd.

Voor de tussentijdse rapportages over de uitkomsten van de interne controle wordt geadviseerd aan te sluiten bij de reguliere P&C cyclus. Dit voorkomt dat er extra rapportagemomenten ontstaan. Daarnaast past het rapporteren over de rechtmatigheid van bestedingen inhoudelijk goed in de reguliere P&C producten.

Voor de informatievoorziening in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt geadviseerd om een verantwoordingsgrens te hanteren van € 10.000. Deze grens ligt lager dan de grenzen die nu door Duiven (€ 30.000) en Westervoort worden gehanteerd (€ 20.000). Daarmee wordt gewaarborgd dat de raad gedegen geïnformeerd wordt over de in de interne controle geconstateerde fouten.

Stappen naar rechtmatigheidsverklaring

Zodra bovengenoemde kaders zijn vastgesteld, zullen de gerelateerde verordeningen, zoals de financiële verordening en de controle verordening, hierop worden aangepast.

Voor de uitvoering van de interne controles wordt op dit moment door de interne organisatie een intern controle plan opgesteld, in overleg met de accountant. Daarin zal ook de planning van de controles nader worden uitgewerkt.

De eerste interne controle zal plaatsvinden over het eerste halfjaar van 2020. In de tussenrapportage van 1Stroom en de najaarsrapportages van Duiven en Westervoort zal over de uitkomsten van deze controle worden gerapporteerd.

In de opzet voor de controle voor 2021 wordt nog zwaar geleund op de interne controle functie. Als de processen in de lijnorganisatie op orde zijn, is dit minder nodig en kan meer gesteund worden op de controles die al in de lijn plaatsvinden. 1Stroom is bezig met het op orde brengen van de processen in de lijn, waardoor er minder gesteund hoeft te worden op de IC-functie. Gezien de omvang van de organisatie, zal er niet overal in de organisatie functiescheiding kunnen worden ingericht en blijft de verbijzonderde Interne controle noodzakelijk.