Politieke avond Westerveld

Voorstel Vergadering van 16 november 2021

Rechtmatigheidsverantwoording 2021-2022 en normen- en toetsingskader 2021 - Besluitvorming College/besluitvorming Raad

Auteur

Beknopte samenvatting
Naar verwachting moeten ingaande verslagjaar 2022 colleges van B&W zelf een rechtmatigheidsverantwoording afgeven bij de jaarrekening. De verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen komt daarmee explicieter te liggen waar hij hoort, namelijk bij het college. De bestaande situatie waarin de accountant deze rol en verantwoordelijkheid heeft zal dus veranderen (na boekjaar 2021).

Het college stelt vanaf dan zelf de rechtmatigheidsverantwoording op en neemt deze op in de jaarrekening, door middel van een rechtmatigheidsverantwoording (onderdeel accountantscontrole) en de bedrijfsvoeringsparagraaf (meer toelichting, geen onderdeel accountantscontrole, tenminste, niet anders dan jaarverslag). Het oordeel wordt opgesteld op basis van het toetsingskader specifiek voor Westerveld, hierin is alle relevante wet- en regelgeving opgenomen.
Het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording door het college betekent ook een extra verantwoordelijkheid voor de raad. Zij zijn degene die kaders moeten stellen, bevindingen moeten wegen en het college moet aanspreken op onrechtmatigheden. Hierbij is van belang dat de gemeenteraad:

- De verantwoordingsgrens vaststelt (tussen de 0% en 3%) van de totale lasten (inclusief toevoeging aan de reserves).
- Aangeeft aan het college, wat over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen moet worden.

De rechtmatigheidsverantwoording valt, als onderdeel van de jaarrekening, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. Het oordeel van de accountant wordt 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 zijn uiteindelijk de keuzes die de raad maakt, maar door het college dienen te worden gefaciliteerd en uitgevoerd. Dit betekent dat nu het moment is om een variant te kiezen die passend is bij de huidige gemeentelijke situatie.

Besluit

Besluitpunt 1

Instemmen met de keuze voor variant 1 met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording voor 2021 en 2022.

Besluitpunt 2
Instemmen met de verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten voor de goedkeuringstoleranties en rechtmatigheidstoleranties voor 2021 en 2022.

Besluitpunt 3
Vaststellen normenkader voor 2021.

Besluitpunt 4
Kennis nemen van toetsingskader voor 2021.

Motivering

Aanleiding en context
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 2022 het College van burgemeester en wethouders ("college") bij een gemeente in de jaarrekening verantwoording af over de rechtmatigheid. Deze verantwoording gaat na een wetswijziging deel uitmaken van de jaarrekening, in de paragraaf bedrijfsvoering, zodat de aandacht voor en de controle op rechtmatigheid op het huidig kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft. Oorspronkelijk was beoogd om dit al met ingang van het verslagjaar 2021 door te voeren. Het besluit op de wetswijziging is echter opnieuw uitgesteld, waardoor het eerste verslagjaar binnen de nieuwe systematiek, naar verwachting verslagjaar 2022 zal zijn.

Voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording door het college is onder meer het op orde hebben van de interne (proces)beheersing binnen de gemeentelijke organisatie een "must". Om dit te bereiken heeft de gemeente Westerveld de keuze gemaakt de samenwerking aan te gaan met drie omliggende gemeenten. Deze samenwerking leidt ertoe dat op het gebied van interne beheersing en controle de kwetsbaarheid afneemt en de kwaliteit toeneemt.

Om het proces rondom de rechtmatigheidsverantwoording vorm te geven zijn er 3 varianten voor de inrichting van de organisatie. Deze varianten zijn:

- Variant 1: Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid en hantering wettelijke normen.
  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.
- Variant 2: Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid + aantal relevante processen/thema's benoemen die aandacht krijgen.
  In deze variant gaat de gemeente een stapje verder en gebruikt de rechtmatigheidsverantwoording als impuls om de bedrijfsvoering te verbeteren. Door middel van 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 met behulp van het 3-lijnenmodel (voorheen Three lines of defence-model). Dit vraagt meer tijd om dit in de organisatie vorm te geven.

- Variant 3: Verantwoording gericht op de bredere bedrijfsvoering, het zogenaamde In Control Statement.
  Deze variant gaat nog 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 afgesproken worden dat verder gaat dan alleen interne procedures (compliance) maar ook kan gaan over de beheersmaatregelen t.a.v. operationele en strategische doelen.
  Hoe ver u kunt en wilt gaan is afhankelijk van drie zaken: uw startpositie, uw ambitieniveau en uw verandercapaciteit. De staat van die drie onderdelen bepaalt welke keuze passend is voor de organisatie op dit moment en in de nabije toekomst.

We stellen voor om voor variant 1 te gaan met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording en spreken daarbij een (mogelijk) groeitraject af voor de organisatie naar variant 2.

1. Basis rechtmatigheidsverantwoording. Deze variant houdt in dat wij achteraf gaan controleren of onze gemeente rechtmatig heeft gehandeld. Tot en met 2021 voert onze accountant deze werkzaamheden uit. Vanaf 2022 zullen wij dat zelf gaan doen, waarbij wij 2021 als een proefjaar gaan gebruiken .Dat betekent dat medewerkers in onze organisatie die voorheen vragen kregen van onze accountant, deze nu krijgen van de medewerkers die belast zijn met de controlewerkzaamheden.
2. Duur en stappenplan opstellen in 2022 voor een doorgroei naar variant 2.
3. De verantwoordingsgrens op 1% van de totale lasten te zetten. Voor zowel fouten als voor onduidelijkheden afzonderlijk geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgeteld.

Op dit moment bevinden de samenwerkende gemeenten zich in variant 1. Als norm is gekozen voor de financiële rechtmatigheid met een belangrijk detail dat de lijnorganisatie (1e lijn) de processen intern beheerst en zo betrouwbaar verantwoording kan afleggen aan de 2e lijn (control). De verbijzonderde interne controle (VIC) heeft op dit moment de significante en materiële processen in kaart gebracht.

De rechtmatigheidsverantwoording wordt opgenomen in de jaarrekening. De paragraaf Bedrijfsvoering is de plek om een nadere toelichting te geven door het college ten aanzien van onderwerpen die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. In deze paragraaf wordt de visie op rechtmatigheid en de visie op de ontwikkeling en kwaliteit van bedrijfsvoering toegelicht. Ook moet in ieder geval een nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen en om het handelen conform wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

Normen- en toetsingskader
De raad stelt ook het normen- en toetsingskader vast. Het normenkader is de set aan regelgeving waaraan in het kader van de rechtmatigheid moet worden voldaan. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen wet- en regelgeving met een financieel rechtmatigheidskarakter en met een niet financieel rechtmatigheidskarakter. Dit onderscheid is gemaakt om inzichtelijk te maken welke normen door de raad zijn vastgesteld (normenkader), maar ook om aansluiting te maken met het toetsingskader dat gebruikt wordt voor de jaarrekeningcontrole door de accountant en de rechtmatigheidsverantwoording van het college (toetsingskader). Zowel de controle van de accountant als de rechtmatigheidsverantwoording zien toe op de controle van financiële rechtmatigheid. Dat betekent dat normen die niet financieel geënt zijn, geen onderdeel vormen voor de controle en de

rechtmatigheidsverantwoording. Dit betekent niet dat de overige regelgeving (niet financieel) niet relevant zijn, maar hier wordt niet expliciet over verantwoord. In het toetsingskader (wat de basis is voor de controle en de rechtmatigheidsverantwoording) zijn de normen opgenomen waar wel expliciet over verantwoord wordt.

Beoogd resultaat
Met dit voorstel wordt beoogd om op basis een actueel controleprotocol de rechtmatigheidscontrole uit te voeren als onderdeel van de verplichte jaarlijkse accountantscontrole.

Duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord werken
N.v.t.

Kanttekening en risico's
Bij de ambitie om vanuit variant 1 door te groeien naar variant 2 is het advies ervoor te kiezen de "rechtmatigheidsverantwoording " te beperken tot variant 1 en de variant 2 niet op te nemen in die rechtmatigheidsverantwoording maar "slechts" in de paragraaf bedrijfsvoering. Deze paragraaf 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. Op deze wijze komt de organisatie wel verder in control, wordt de raad geïnformeerd, maar hoeft de accountant niet iets te verklaren over de tweede variant en kan deze zich beperken tot de rechtmatigheidsverantwoording. De rechtmatigheidsverantwoording valt, als onderdeel van de jaarrekening, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. 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 het verleden is de bekende 1% norm de standaard geweest voor de getrouwheid en werd 3% gehanteerd voor de rechtmatigheid. We stellen nu voor om de grens voor rechtmatigheid ook op 1% te zetten, dit is gelijk aan de toleranties binnen de samenwerkende gemeenten. De verantwoordingsgrens betekent dat rechtsmatigheidsfouten pas in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht, wanneer zij boven het door de raad vastgestelde percentage komen. Wanneer het voor het college niet duidelijk is of financieel rechtmatig is gehandeld, worden deze onduidelijkheden eveneens pas in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien zij boven het door de raad vastgestelde percentage komen.
Door de grens lager vast te stellen zal het college daarom eerder moeten rapporteren over fouten en onduidelijkheden. Hierdoor krijgt de gemeenteraad meer informatie, maar dit kan tot significant meer werk en kosten resulteren voor de ambtelijke organisatie en niet te vergeten de inspanningen die de verbijzonderde interne controle (VIC)/accountant moet verrichten. Ook dit laatste kan leiden tot hogere controlekosten vanuit de organisatie en/of accountant. Bij de jaarrekening is door de accountant al aangegeven dat de controlfunctie binnen de gemeente Westerveld versterkt dient te worden. Daarnaast is er, door de toegenomen controles binnen de eerste lijn, ook meer werk ontstaan voor de 2e lijns controle vanuit control. Op dit moment proberen we binnen de huidige formatie het extra werk uit te voeren met behoud van kwaliteit. Indien dit niet mogelijk blijkt, zullen we of taken anders moeten organiseren of een verzoek tot extra formatie indienen.

Integrale advisering
N.v.t.

Bijlagen

1. normenkader gemeente Westerveld.docx
2. toetsingskader gemeente Westerveld.docx