



**Leidschendam-
Voorburg**

Datum 11 mei 2021

Nummer 2255

Onderwerp Bijlage 1 – Implementatieplan wetswijziging rechtmatigheidsverantwoording

BIJLAGE 1 – IMPLEMENTATIEPLAN WETSWIJZIGING RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING

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 eenieder 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 wordt daar verder op ingegaan. 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 is het nog niet definitief dat de wetswijziging wordt doorgevoerd met ingang van boekjaar 2021, wat in feite al in uitvoering is. De wetswijziging is echter al enige tijd aangekondigd en vereist ook een terdege voorbereiding. Afwachten tot duidelijk is wanneer de wetswijziging ingaat is dan ook niet verstandig. Vooralsnog wordt ervan uit gegaan dat de wetswijziging in werking zal treden met ingang van de jaarrekening 2021. Mocht de wetswijziging later ingaan, dan is het college voornemens om de voorbereidingen toch door te laten gaan.

2. Leeswijzer

Allereerst wordt in paragraaf 3 nader ingegaan op de term rechtmatigheid. Er wordt een nadere toelichting gegeven wat er onder de term rechtmatigheid wordt verstaan,

op het normenkader als basis voor de rechtmatigheidscontroles en de nadere criteria voor het vaststellen van rechtmatigheid. Een groot deel van deze informatie is niet nieuw en verandert niet. Het wordt echter gezien als belangrijke achtergrondinformatie om de gevolgen van de wetswijziging goed te kunnen doorgronden.

Paragraaf 4 gaat nader in op de wetswijziging. Welke wijziging vindt plaats, wat wordt hiermee beoogt en wat wijzigt dan precies.

In paragraaf 5 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 paragraaf 6 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 paragraaf 7. Er wordt stil gestaan bij de uitgevoerde quick-scan van de verbijzonderde interne controlefunctie, het plan van aanpak voor de doorontwikkeling van de verbijzonderde interne controlefunctie en de wijze waarop de wijziging wordt verankerd in onze lokale regelgeving.

Paragraaf 8 tenslotte kijkt kort naar de volgende stappen na een succesvolle invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.

3. 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 beheershandelingen' genoemd.

3.1 Het normenkader als basis voor de rechtmatigheidscontrole

De regelgeving 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. Nu en straks stelt het college ieder jaar een normenkader op voorafgaand aan de start van de jaarrekeningcontrole en deelt dit normenkader via de commissie Rekening & Audit met de gemeenteraad.

3.2 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-beleid: 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?).

4. De wetswijziging

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.

4.1 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.

4.2 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. De raad kan – in samenspraak met de accountant – ook met het college nadere afspraken maken over extra onderwerpen en bedragen waarover gerapporteerd dient te worden in de bedrijfsvoeringsparagraaf. 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.

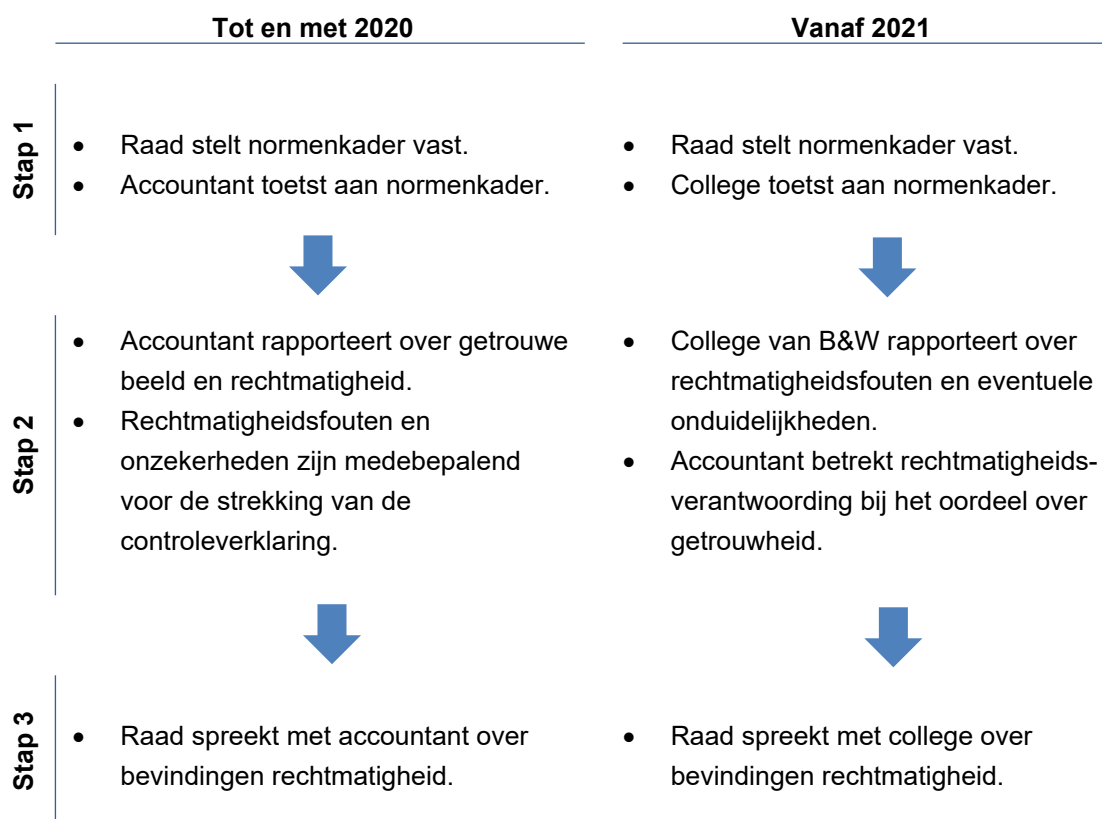
4.3 De accountant blijft controleren

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.

In onderstaande figuur is de gewijzigde werkwijze schematisch weergegeven:



5. De gemeenteraad stelt de grenzen

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.

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, of extra afspraken maken wat er in de bedrijfsvoeringsparagraaf dient te worden gerapporteerd.
- 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.

6. Wijziging van rollen en verantwoordelijkheden

6.1 De 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.

6.2 Het college van burgemeester & wethouders

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.

6.3 De 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.

De controleverordening van de gemeente 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. Door de wetswijziging zal deze controleverordening op een aantal punten aangepast dienen te worden. Het

college dient hiertoe een voorstel in bij de raad zodra de tekst van de wetswijziging definitief is.

7. Implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vraagt het nodige van de gemeentelijke organisatie. Op alle niveaus binnen de organisatie zal de beheersing van rechtmatigheidsrisico's, de controle en het toezicht hierop aantoonbaar dienen te verbeteren. Dit geldt zowel binnen de vakafdelingen, bij bedrijfsvoering alsook concerncontrol. Het management zal tijdig nieuwe risico's dienen waar te nemen en te sturen op adequate beheersing hiervan, alsmede bestaande (significante) risico's dienen aan te pakken.

Op basis hiervan is een plan van aanpak opgesteld met 3 inhoudelijke sporen en een 4^e spoor dat gaat over de besturing van de andere sporen.

Spoor 1 - Kaderstelling door en rapportage aan college en raad

De wethouder Financiën is namens het college verantwoordelijk voor het tijdig maken van afspraken met de gemeenteraad en het tot stand komen. De directie is verantwoordelijk voor de sturing op de realisatie van dit plan van aanpak en het tijdig adequate afspraken maken met. De concerncontroller voert hier namens de directie de regie op.

De concerncontroller zal college en raad tijdig meenemen in de veranderingen alsmede voorstellen doen voor die aspecten die door college en raad afgesproken dienen te worden. De commissie rekening en audit is het gremium waar college en raad de relevante voorstellen in eerste instantie zullen bespreken. Ook zal het college periodiek de commissie op de hoogte brengen van de voortgang van de voorbereidingen.

Om de raad zijn controlerende taak adequaat uit te kunnen laten voeren zal de concerncontroller afspraken maken met de accountant om deze regelmatig op de hoogte te houden van de (tussen)resultaten en tevens voor een aantal zaken vroegtijdig om advies dan wel een review vragen. De accountant kan op basis van deze betrokkenheid alsmede haar reguliere werkzaamheden beslissen of zij een signaal wil afgeven naar de raad en de raad adviseren bij te nemen beslissingen.

Spoor 2 - Verbeteren rechtmatig procesmanagement

Uitgangspunt is dat de processen zelf 'in control' zijn of komen, en blijven. Daarvoor is nodig dat iedere afdelingshoofd een adequate invulling geeft aan de 1^e lijns verantwoordelijkheid van de integraal manager. De inrichting van spoor 2 betekent niet dat de vakafdelingen op nul beginnen. Veel integraal managers hebben bepaalde onderdelen al expliciet of impliciet ingericht. Het is echter van belang om voor de

adequate borging van *alle* rechtmatigheidsaspecten van het proces een cyclus voor procesbeheersing te ontwikkelen en te implementeren. Deze bestaat uit:

- Een volledig inzicht heeft in de rechtmatigheids- en frauderisico's in de processen binnen die afdeling. De hoogste prioriteit ligt hierbij op die (transactie)processen met een materiële omvang (groter dan ≈€1,6 mln). Concerncontrol zal waar nog nodig ondersteuning bieden bij het identificeren van de relevante risico's;
- Het ontwikkelen (of identificeren) van beheersmaatregelen voor alle te beheersen risico's;
- De implementatie van de maatregelen en monitoring hiervan;
- Het periodiek (cyclus) met relevante betrokkenen doorlopen van de hierboven beschreven activiteiten;

Spoor 3 - Implementeren systematisch risicogestuurd toezicht

De concerncontroller is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en implementeren van het organisatiebrede risicomanagementproces, het rapporteren over de bevindingen en het adviseren van de directie over de te nemen beheersmaatregelen en monitoring van de effectiviteit van de maatregelen, alsmede het adviseren van de het lijnmanagement. Het organisatiebreed risicomanagementproces voor de rechtmatigheidsrisico's omvat onder andere de volgende aspecten:

- Risico's worden tijdig door de gehele organisatie geïdentificeerd en geanalyseerd;
- Besluitvorming vindt plaats over de implementatie en monitoring van de beheersmaatregelen.

Een cruciaal instrument voor adequaat toezicht door de concerncontroller en de directie is de verbijzonderde interne controle (VIC). De VIC is een team dat (risico)gericht onderzoek doet naar de beheersing en de rechtmatigheid van handelen binnen de afdelingen. Indien deze onderzoeken goed worden gericht, ingericht en uitgevoerd vormen ze tevens een belangrijke onderbouwing voor de rechtmatigheidsverantwoording van het college aan de raad. De VIC en het team dat zich hier mee bezig houdt, zal zich verder ontwikkelen naar een hoger niveau om deze rol beter waar te kunnen maken.

Tevens dient de organisatie voorbereid te worden op het daadwerkelijk leveren van (de onderbouwing van) de rechtmatigheidsverklaring.

Spoor 4 - Sturing op de realisatie van de verbeteraanpak

De concerncontroller draagt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de noodzakelijke verbetermaatregelen en de regie op de implementatie hiervan. De gemeentesecretaris is zijn ambtelijk opdrachtgever en stuurt middels de directie de concerncontroller en de organisatie op de realisatie van het plan. De wethouder

draagt de politieke verantwoordelijkheid en legt verantwoording af aan de gemeenteraad (of laat leggen).

Periodiek (april, juni, september, december) zal de concerncontroller rapporteren aan de directie over de voortgang van dit plan, eventueel aangevuld met nieuwe bevindingen (uit de VIC dan wel ander partijen zoals de accountant, of interne evaluaties zoals tbv begrotingsproducten). Deze rapportage zal ook de basis zijn voor het informeren van de raad over de voortgang.

8. Na de wetswijziging

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) meerdere varianten die gezien kunnen worden als een groeipad voor beheersing van de organisatie. Gezien de inspanningen die de wettelijke variant al vereist van de organisatie, zal vooralsnog de focus hierop zijn. Als dit succesvol geïmplementeerd is, wil het college het gesprek aangaan met de raad welke de volgende gewenste stap(pen) gezet kan/kunnen worden en wat hier de budgettaire en personele consequenties hiervan zijn.