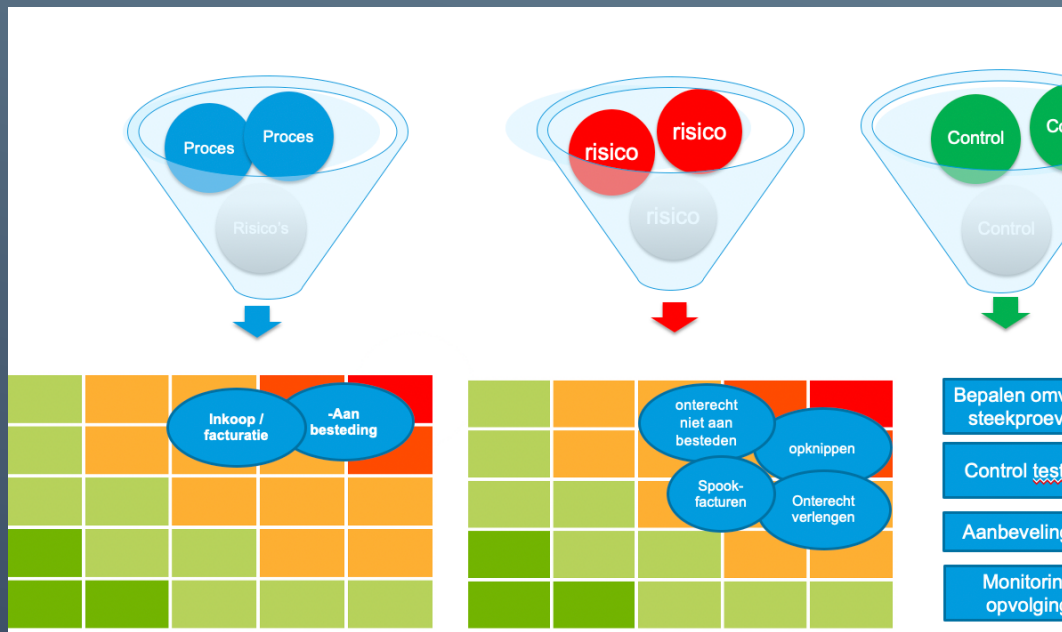


Gemeente



Wassenaar

Rechtmatigheids- verantwoording college



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
<i>Introductie rechtmatigheidsverantwoording</i>	2
<i>Waarom deze verandering?</i>	2
<i>Wat verandert er?</i>	2
<i>Wat moet nu worden besloten?</i>	3
<i>Wat stellen we voor?</i>	3
<i>Kanttkening</i>	3
1. Inleiding	4
1.1 <i>Waarom deze wijziging?</i>	4
1.2 <i>Leeswijzer</i>	4
2. Wat is rechtmatigheid	5
2.1 <i>Wat is de betekenis van het normenkader?</i>	5
2.2 <i>De drie specifieke criteria voor rechtmatigheid</i>	5
3. Wat houdt de wetwijziging precies in?	6
3.1 <i>Welke wet- en regelgeving verandert?</i>	6
3.2 <i>Wat wijzigt verder precies?</i>	6
3.3 <i>Wat verandert er voor de accountant?</i>	7
3.4 <i>Samengevat: de belangrijkste veranderingen en misverstanden</i>	7
4. Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden?	8
4.1 <i>Gemeenteraad</i>	8
4.2 <i>College van burgemeester en wethouders</i>	8
4.3 <i>Organisatie</i>	9
4.4 <i>De accountant</i>	9
5. Welke keuzes maakt de gemeenteraad?	10
5.1 <i>Bepalen van de hoogte van de verantwoordingsgrens</i>	10
5.2 <i>Wat is de relatie met materialiteit?</i>	10
5.3 <i>Voorstel voor te hanteren verantwoordingsgrens</i>	11
5.4 <i>Voorstel voor toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering</i>	11
6. Waar staan we nu?	12
6.1 <i>Wat hebben we op orde?</i>	12
6.2 <i>Wat staat ons nog te doen?</i>	12
7. Doorgroei?	13
7.1 <i>Groeipad</i>	13
7.2 <i>Stapsgewijze invoering</i>	13
Bijlage 1 <i>De rechtmatigheidscriteria</i>	14
Bijlage 2 <i>Standaardtekst rechtmatigheidsverantwoording</i>	15
Bijlage 3 <i>Three Lines Model</i>	16
Bijlage 4 <i>In control statement</i>	17

Samenvatting

Introductie rechtmatigheidsverantwoording

Vanaf het verslagjaar 2023 moet het college de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening opstellen. Tot en met verslagjaar 2022 vormt de accountant zich een oordeel over de rechtmatigheid (van de financiële beheershandelingen). Hierover brengt hij verslag (managementletter) uit, welk verslag met de jaarstukken aan de gemeenteraad wordt toegestuurd. Deze werkwijze gaat dus veranderen en wat dat precies gaat betekenen voor de gemeente Wassenaar wordt in deze notitie uitgelegd.

Waarom deze verandering?

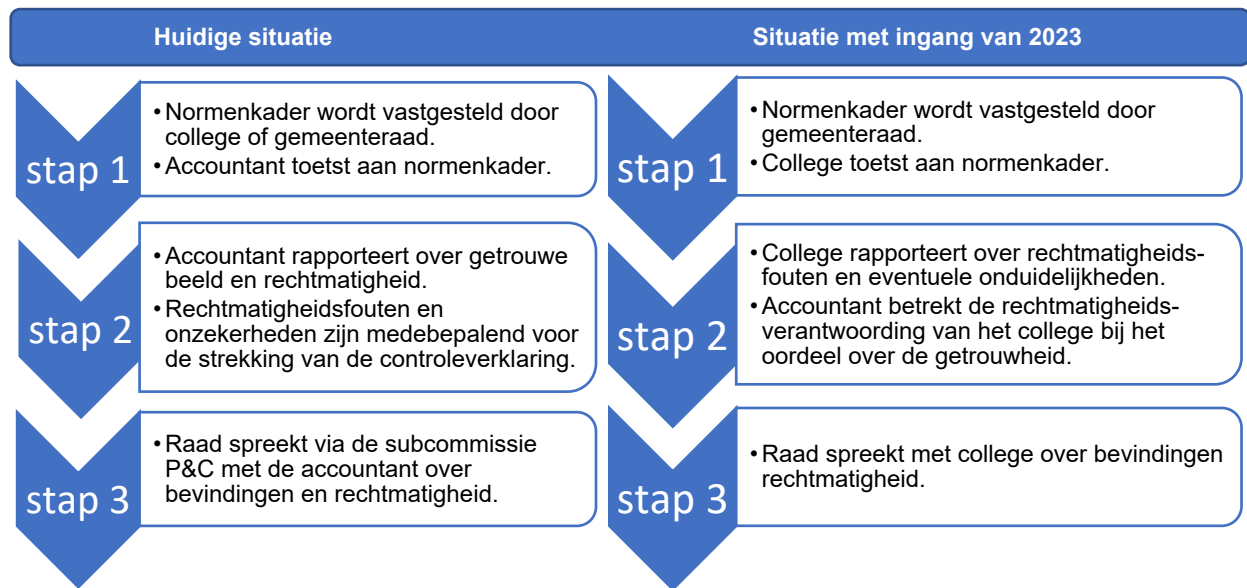
De wijziging komt voort uit het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten', van de commissie Depla uit 2014. Het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' waarvan de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel is, is op 31 mei 2022 door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste kamer heeft op 27 september 2022 met het voorstel ingestemd. De aanpak van de gemeente Wassenaar is erop gericht om de rechtmatigheidsverantwoording volgens de minimale wettelijke variant voor de jaren 2023 en 2024 in te richten. Voor de jaren daarna is de ambitie om het groeipad naar een zogenaamd 'in control statement' te volgen. Dit zal wel tot extra controle-inspanningen (inclusief middelen en formatie) voor de organisatie van de gemeente Wassenaar gaan leiden.

Door de wijziging wordt de governance voor gemeenten verder verbeterd. Het college was/ is al verantwoordelijk voor het rechtmatig handelen en dat wordt onderstreept doordat zij zelf een rechtmatigheidsverantwoording afgeeft en niet de accountant. Het idee hierachter is dat de rechtmatigheidsverantwoording leidt tot betere kwaliteit en beheersing van de interne processen van gemeenten. Door zelf de verantwoording op te stellen, inclusief de verbetermaatregelen om de onrechtmatigheden op te heffen of nieuwe te voorkomen, is het college zich nog meer bewust van haar verantwoordelijkheid om voor een goed financieel beheer te zorgen, inclusief bijbehorende verordeningen. De accountant controleert de verantwoording die het college opstelt bij de controle van de jaarstukken. Het huidige kwaliteitsniveau van de controle blijft dus gehandhaafd. Daarmee zijn voor de gemeenteraad waarborgen ingebouwd dat het college niet zomaar de verantwoording kan opstellen en afgeven.

Wat verandert er?

Door de wetswijziging veranderen de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad, college en de organisatie, alsmede de accountant. De gemeenteraad moet vooraf kaders stellen voor de rechtmatigheidsverantwoording. Het college moet de verklaring afgeven en een toelichting geven op de afwijkingen. De organisatie moet de ontbrekende processen met financiële beheershandelingen beschrijven en zorgen dat de beschreven processen worden gevolgd. Daarnaast moet de organisatie interne controle maatregelen uitvoeren en een onderbouwing opstellen voor de rechtmatigheidsverantwoording. Naast deze verandering in rollen en verantwoordelijkheden is landelijke wetgeving op onderdelen gewijzigd, waardoor enkele gemeentelijke verordeningen/ besluiten aangepast moeten worden.

In de onderstaand figuur zijn de huidige en situatie zoals deze wordt met ingang van verslagjaar 2023 in beeld gebracht.



Wat moet nu worden besloten?

Vanaf verslagjaar 2023 bepaalt de gemeenteraad de verantwoordingsgrens waarboven zij door het college geïnformeerd wil worden over afwijkingen in de rechtmatigheid. De Commissie BBV heeft bepaald dat deze grens tussen 0 en 3 procent van de totale lasten, inclusief toevoegingen aan de reserves, dient te liggen. De rechtmatigheidsverantwoording wordt opgenomen in de jaarrekening, de nadere toelichting op de verantwoording komt in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. In deze paragraaf geeft het college een toelichting op de rechtmatigheidsfouten en -onduidelijkheden. Ook geeft het college aan welke verbetermaatregelen zij gaat treffen om rechtmatig handelen in de toekomst te borgen. Voor de paragraaf bedrijfsvoering bepaalt de gemeenteraad de rapporteringsgrens waarboven de zij van het college een toelichting vraagt op de afwijkingen.

Wat stellen we voor?

Het voorstel aan de gemeenteraad is om te kiezen voor een verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves. Dit percentage is overeenkomstig de huidige goedkeuringstolerantie voor rechtmatigheid van de extern accountant. Daarnaast stellen we voor in de paragraaf bedrijfsvoering alle rechtmatigheidsafwijkingen vanaf € 50.000 toe te lichten. Deze grens sluit aan op de bij bestaande werkwijzen. De accountant hanteert bij de controle op de jaarrekening eveneens een grens van € 50.000.

Kanttekening

Eenzijds lijkt de impact van de wetwijziging beperkt, want het college heeft de verantwoordelijkheid al en gaat er in de nieuwe situatie zelf over rapporteren, dus geen nieuwe verantwoordelijkheid. Anderzijds moet er nog het nodige gebeuren om het college in staat te stellen de verklaring af te geven, omdat zij moet kunnen steunen op een goed functionerend systeem van rechtmatigheidsverantwoording. De hulp van de accountant zal in de beginperiode waar nodig worden ingeroepen om te zorgen de gemeente alle acties tijdig afrond.

1. Inleiding

Tot en met verslagjaar 2022 geeft de accountant een rechtmatigheidsoordeel af bij de jaarrekening. Door een wetswijziging gaat met ingang van verslagjaar 2023 het college de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening opstellen. Vanaf dat jaar geeft de accountant alleen nog een controleverklaring af met een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening, in dit oordeel betreft de accountant de rechtmatigheidsverantwoording van het college.

1.1 Waarom deze wijziging?

Aanleiding voor de wetswijziging zijn de voorstellen van de commissie Depla in het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten'. De commissie heeft hiermee de volgende bedoelingen:

- Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van het college en zorgt daarmee voor meer eigenaarschap. De overheid wil het gesprek over rechtmatigheid verplaatsen naar het college en de gemeenteraad.
- De gemeenteraad kan zijn controlerende rol beter invullen en de accountant is alleen verantwoordelijk voor de getrouwheidstoetsing.
- Het zelf geven van een rechtmatigheidsverantwoording kan een kwaliteitsimpuls geven op de interne processen en -beheersing.
- De voorgestelde methodiek sluit aan bij een bredere maatschappelijke trend, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

Het is belangrijk om helder te maken wat de wetswijziging precies betekent. Daardoor is het voor iedereen, die hier een rol in heeft, duidelijk welke gevolgen dit heeft. Die gevolgen spelen vooral op de volgende drie terreinen: de rollen en verantwoordelijkheden, de verantwoordingsgrens en de toelichting op de verantwoording en het ambitieniveau van de gemeente. Over de twee aspecten verantwoordingsgrens en de toelichting, wordt een expliciet besluit van de gemeenteraad gevraagd. Deze notitie gaat verder in op de gevolgen, de keuzemogelijkheden en de context van de wetswijziging.

1.2 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (**twee**) komt de term rechtmatigheid aan de orde. We geven een toelichting op het begrip rechtmatigheid, de rol van het normenkader en de criteria voor het vaststellen van rechtmatigheid.

Hoofdstuk **drie** gaat verder in op de wetswijziging. Wat wijzigt er nu precies?

Wat betekent deze wetswijziging voor de rol en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad, het college, de organisatie en de accountant? Dit komt in hoofdstuk **vier** aan bod.

Hoofdstuk **vijf** gaat in op de keuzes die de gemeenteraad dient te maken. Dit betreft de verantwoordingsgrens en de overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor die grens. Ook komt in dit hoofdstuk de toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering aan de orde.

In hoofdstuk **zes** is aangegeven waar we nu staan en waar we nog mee aan de slag moeten.

In hoofdstuk **zeven** wordt afgesloten met een schets voor doorontwikkeling van de verantwoording, en de verschillende varianten die daarin mogelijk zijn.

2. Wat is rechtmatigheid

Rechtmatig handelen houdt in: uitvoeren volgens de wet- en regelgeving. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is veel beperkter. Hierbij gaat het niet om het voldoen aan alle wetten en regels, 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 gevolg op de jaarrekening van de gemeente. Dit wordt ook wel ‘financiële beheershandelingen’ genoemd.

2.1 Wat is de betekenis van het normenkader?

De wetten en regels waaraan wordt getoetst vormen gezamenlijk het normenkader. Regelgeving over handelingen en beslissingen van niet-financiële aard maken dus geen onderdeel uit van het normenkader. Het normenkader kun je dus zien als de basis voor de rechtmatigheidscontrole. Voor een goede uitvoering van deze controle is het belangrijk dat de geldende wetten en regels duidelijk vastliggen. In de huidige situatie mag het college het normenkader waaraan de accountant toetst jaarlijks vaststellen. Het normenkader wordt vervolgens in de subcommissie P&C besproken en ter informatie aan de gemeenteraad gezonden. In de nieuwe situatie wordt het normenkader in de subcommissie P&C besproken, die de gemeenteraad adviseert om deze vast te stellen. Het vaststellen van het normenkader door de raad gebeurt voordat de jaarrekeningcontrole door de accountant begint.

2.2 De drie specifieke criteria voor rechtmatigheid

De rechtmatigheid wordt getoetst door de financiële beheershandelingen op de volgende drie criteria te beoordelen:

- **Begrotingscriterium:** passen de uitgaven binnen de door de raad geautoriseerde begroting?
- **Voorwaardencriterium:** is bij het uitvoeren van financiële beheershandelingen gehandeld in overeenstemming met de geldende regelgeving (met name heeft de ontvanger recht op een vergoeding of subsidie, is de hoogte juist en klopt de duur, de termijnen?)
- **Misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O) criterium:** zijn voldoende waarborgen getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving te voorkomen?

Bij de toets op deze criteria kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de naleving van de voorwaarden voor subsidies en Europese aanbestedingen, aan misbruik en oneigenlijk gebruik van uitkeringsvoorwaarden en aan lasten, waarvoor geen voorafgaande dekking was opgenomen in de begroting.

Er zijn in totaal negen rechtmatigheidscriteria. De overige zes criteria wegen mee in het getrouwheidsoordeel van de accountant en blijven van toepassing bij het vaststellen van de jaarrekening. Er is dus sprake van overlap. Over deze zes criteria wordt niet afzonderlijk in de rechtmatigheidsverantwoording gerapporteerd. In de rechtmatigheidsverantwoording komen de bovenstaande drie criteria expliciet aan de orde.

In bijlage 1 van deze notitie staan alle negen rechtmatigheidscriteria toegelicht.

3. Wat houdt de wetwijziging precies in?

Met ingang van verslagjaar 2023 is de wijziging van de rechtmatigheidsverantwoording 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, alsmede over de rechtmatigheid daarvan, vervalt dat laatste. De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidsverantwoording komt bij het college te liggen. Het college zal de verantwoording voor het eerst over verslagjaar 2023 afgeven.

3.1 Welke wet- en regelgeving verandert?

Om de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording mogelijk te maken zijn aanpassingen in de Gemeentewet en de Provinciewet doorgevoerd. De wijziging heeft ook gevolgen op de onderliggende regelgeving voor de jaarrekening en de controle daarvan, zoals het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) en de kadernota rechtmatigheid. Tot slot zijn aanpassingen nodig van enkele gemeentelijke verordeningen zoals: de Financiële verordening op grond van artikel 212 Gemeentewet en de Controleverordening op grond van artikel 213 Gemeentewet.

3.2 Wat wijzigt verder precies?

In de jaarrekening wordt vanaf 2023 een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de verantwoording. Zie bijlage 2 voor de standaardtekst. Dit model wordt verplicht voorgeschreven en dit wordt opgenomen in wetgeving. De tekst moet door het college op de volgende punten worden aangevuld:

- datum vaststelling normenkader;
- het door de gemeenteraad vastgestelde afwijkingenbedrag;
- wel of niet voldoen aan rechtmatigheid criteria;
- geconstateerde afwijkingen boven de verantwoordingsgrens.

In de standaardtekst is sprake van *afwijkingen*. Onder *afwijkingen* worden verstaan posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen (*fouten*) en posten, waarbij voor het college een *onduidelijkheid* bestaat over de rechtmatigheid. Bij onduidelijkheden gaat het over (mogelijk tegenstrijdige) interpretatie van feiten en juridische normen die twijfel oproepen over de rechtmatigheid.

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. De accountant toetst hierbij of de informatie in lijn ligt met de jaarrekening. De paragraaf biedt dus 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. Deze verantwoording 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.

3.3 Wat verandert er voor de accountant?

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 getrouw is, dus of deze:

- juist, toereikend en volledig is;
- geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt;
- bij de gemeenteraad geen ander beeld oproept, dan overeenkomst met de feiten.

De accountant zal dus zelfstandig een oordeel vellen. Dat betekent dat hij waar mogelijk steunt op de (verbijzonderde) interne controle van de gemeente, maar dat hij ook zelfstandig werkzaamheden moet verrichten. De accountant blijft dus controleren, ook als het gaat om rechtmatigheid. Het uitgangspunt is uiteraard om geen dubbel werk uit te voeren.

3.4 Samengevat: de belangrijkste veranderingen en misverstanden

Hieronder staan de belangrijkste wijzigingen, en de meest gehoorde misverstanden, samengevat.

De belangrijkste veranderingen	De misverstanden
<ul style="list-style-type: none">- De verantwoordelijkheid voor het rapporteren over de rechtmatigheid van de jaarrekening verschuift van de accountant naar het college.- De grens waarboven afwijkingen moeten worden bepaald wordt door de gemeenteraad bepaald maar bedraagt maximaal 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves.- De accountant geeft alleen nog een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening. Dit omvat ook een oordeel over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording door het college, die is opgenomen in de jaarrekening.- Getrouwheidsfouten zijn niet meer per definitie rechtmatigheidsfouten (bijvoorbeeld het niet correct toepassen van de voorschriften uit het BBV).- Getrouwheidsfouten tellen mee in het oordeel van de accountant maar hoeven niet in de rechtmatigheidsverantwoording te worden gerapporteerd.	<ul style="list-style-type: none">- Het is een nieuwe verantwoordelijkheid voor het college. Dat is niet juist. Het college was altijd al verantwoordelijk voor de rechtmatigheid, maar gaat zich er in de nieuwe situatie expliciet over verantwoorden, dus, geen nieuwe verantwoordelijkheid.- De accountant gaat substantieel minder werkzaamheden verrichten. Dit klopt niet, om te komen tot een oordeel over de rechtmatigheidsverantwoording zal de accountant min of meer dezelfde werkzaamheden moeten verrichten. Zeker de eerste jaren zal er sprake zijn van een groeipad voor de gemeente. In latere jaren kan de accountant mogelijk meer steunen of gebruik maken van de werkzaamheden van de gemeente.- Met een rechtmatigheidsverantwoording geeft de gemeente aan dat zij 'in control' is. Dit klopt niet. Een rechtmatigheidsverantwoording is niet hetzelfde als een 'in control statement'. De reikwijdte hiervan is breder en zegt ook iets over het functioneren van de interne bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van (risicomanagement) processen en ICT-systemen. Dit laatste mag overigens wel, maar is niet wettelijk verplicht.- Een rechtmatigheidsfout leidt tot een niet goedkeurende controleverklaring. Dit is niet juist. Indien het college rechtmatigheidsfouten getrouw rapporteert zal de accountant een goedkeurende controleverklaring afgeven.

4. Wat zijn de rollen en verantwoordelijkheden?

Het college is al staatsrechtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. In de huidige situatie brengt de accountant hierover verslag uit en voert het gesprek met de gemeenteraad. Vanaf verslagjaar 2023 moet het college zelf een verantwoording opstellen, die opgenomen wordt in de jaarrekening en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. Wat verandert er nu precies in de rollen en verantwoordelijkheden van gemeenteraad, college, organisatie en accountant?

4.1 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 heel belangrijk. Op basis van artikel 212 van de Gemeentewet stelt de gemeenteraad de Financiële verordening vast. Op grond 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. In de Controleverordening op grond van artikel 213 van de Gemeentewet is dit opdrachtgeverschap verankerd en nader uitgewerkt.

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

- de verantwoordingsgrens vaststelt (tussen de 0% en 3%);
- de rapportagegrens vaststelt en aan het college aangeeft, wat over de rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen moet worden. Voorgesteld wordt om rapporteringsgrens op € 50.000 te stellen en daarbij de oorzaken en beheersingsmaatregelen aan te geven;
- zonder tussenkomst van de accountant in gesprek gaat met het college over de rechtmatigheidsverantwoording en de toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering.

4.2 College van burgemeester en wethouders

De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur ligt, nu en straks, bij het college (dit is dus geen verandering ten opzichte van de huidige situatie). Het is wel de verwachting dat door de rechtmatigheidsverantwoording de kwaliteit van de interne processen en beheersing verbetert. Het college moet kunnen steunen op een goed functionerend systeem van rechtmatigheidsverantwoording, om te waarborgen dat de gemeente rechtmatig handelt. Dit systeem zal ook van belang zijn bij het opstellen van een overzicht van afwijkingen van rechtmatigheid.

Het is ook de verwachting dat er meer vooruitgekeken zal worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat het college ook beheersmaatregelen moet formuleren. Wat gaat het college doen om bestaande onrechtmatigheden op te heffen of nieuwe onrechtmatigheden te voorkomen? Ook dit laatste kan een gespreksonderwerp zijn tussen raad en college. Hierbij is het van belang dat het voltallige college verantwoordelijk is (zich verantwoordelijk voelt) voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording.

Het afleggen van verantwoording door het college ondersteunt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenteraad en het college.

Het college van B&W:

- neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening volgens de standaardtekst uit het verplicht voorgeschreven model;
- neemt een toelichting over de financiële rechtmatigheid op in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. Hierbij hanteert het college een rapporteringsgrens en geeft daarbij de oorzaken, beheersingsmaatregelen aan.

4.3 Organisatie

Voldoen aan rechtmatigheidseisen is een verantwoordelijkheid die niet alleen ligt bij het college, de medewerkers die de interne controle werkzaamheden uitvoeren of de concerncontroller. Het aantonen dat de gemeente aan de rechtmatigheidseisen voldoet is een verantwoordelijkheid van de hele organisatie. Het is belangrijk dat alle medewerkers zich hiervan bewust zijn.

Rechtmatigheid van besluiten en uitgaven ligt in de kern bij het werk dat wordt gedaan door de medewerkers in de primaire uitvoerende processen, onder aansturing van het management.

De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor goede en zichtbare borging van rechtmatigheid in de financiële beheersprocessen en procedures. Voor de verantwoording zal zij een onderbouwing moeten opstellen. Net zoals dat nu ook bijvoorbeeld gebeurt bij kostprijsberekeningen of voorzieningen. De onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording kan onder andere bestaan uit: de uitkomsten van de uitgevoerde interne controles, bevindingen naar aanleiding van gesprekken met management, bewuste keuzes om af te wijken van wetten regelgeving (al heeft dit niet de voorkeur), fraudesignalen, uitgevoerde data-analyses, enzovoorts.

Zowel de accountant als de gemeente hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om vroegtijdig afspraken te maken, over de onderbouwing door de gemeente en controle door de accountant van de rechtmatigheidsverantwoording. Zowel bij de gemeente als bij de accountant zal een risico-inschatting hierbij vaak het vertrekpunt zijn. Belangrijk is dat deze risico-inschatting en de eventuele verschillen daarin vooraf tijdig met elkaar zijn besproken.

4.4 De accountant

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering. In de controleverklaring wordt straks geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. De accountant zal uitsluitend toetsen of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij dus ook de rechtmatigheidsverantwoording.

Dit betekent onder meer dat rechtmatigheidsfouten (die niet 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 rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van de gemeente. Dit laatste moet voor de gemeenteraad geen belemmering zijn, om met het college een kritisch gesprek te voeren over de rechtmatigheidsfouten.

5. Welke keuzes maakt de gemeenteraad?

De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten, inclusief toevoegingen aan de reserves, van de gemeente. De gemeenteraad is vrij om binnen deze bandbreedte de grens te bepalen. Deze verantwoordingsgrens geldt voor fouten en onduidelijkheden afzonderlijk, maar het percentage is gelijk.

5.1 Bepalen van de hoogte van de verantwoordingsgrens

De gemeenteraad is vrij om het percentage voor de verantwoordingsgrens binnen de gegeven bandbreedte vast te stellen. Elke keuze heeft echter gevolgen. Aspecten die hierbij van belang zijn:

- *Informatiepositie van de gemeenteraad*

Door de grens lager vast te stellen zal het college eerder moeten rapporteren over fouten en onduidelijkheden. Hierdoor krijgt de gemeenteraad meer informatie. Bij een hoger percentage krijgt de gemeenteraad minder informatie. Relevante vragen voor de raad:

- Gaat het om de grote lijnen (en daarmee substantiële bedragen) of is er meer behoefte aan details?
- Op welke wijze wil de raad het gesprek met het college voeren over rechtmatigheid? Wat doet de gemeenteraad praktisch met de verkregen informatie?
- Afspraken over de invulling van de paragraaf bedrijfsvoering zijn ook van invloed op de informatiepositie van de gemeenteraad. Kunnen deze een rol spelen bij het vaststellen van de grenswaarde?

- *Kosten van de verantwoording*

Een lagere grens betekent dat de ambtelijke organisatie met een hogere mate van detail moet controleren. Relatief kleine afwijkingen komen dan eerder in beeld. De (verbijzonderde) interne controle zal meer werkzaamheden omvatten, waardoor deze duurder wordt.

- *Eenduidigheid van normen en communicatie*

De gemeenteraad kan aansluiten bij de huidige en reeds bekende percentages. Met name de 1%-norm voor fouten bij de accountantscontrole is daarbij relevant. Wil de gemeenteraad verschillende normen hanteren, dan moet ze uitleggen waarom iets bezien door de bril van de rechtmatigheid wel akkoord is en door de bril van materialiteit niet.

5.2 Wat is de relatie met materialiteit?

Het is goed om 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 Bado. Het Bado is leidend voor de accountantscontrole van een gemeente.

	Strekking controleverklaring:			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel onthouding	Afkeurend

Fouten in de jaarrekening (% omvangbasis)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% omvangbasis)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

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.

Het doel van een controle is om vast te stellen dat een verantwoording geen afwijkingen van materieel belang bevat. Anders gezegd, de accountant verzamelt genoeg bewijs om te oordelen dat gebruikers hun beslissingen op die verantwoording kunnen baseren. Als de materialiteit laag is en afwijkingen dus eerder materieel zijn, dan moeten de controlewerkzaamheden afgestemd zijn op het vinden van kleinere afwijkingen. De materialiteit bepaalt dus de fijnmazigheid van de controle.

5.3 Voorstel voor te hanteren verantwoordingsgrens

Voor de keuze van de verantwoordingsgrens is het nu het meest 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 van de totale lasten, inclusief toevoegingen aan de reserves. 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. Door dezelfde grenzen te hanteren ontvangt de gemeenteraad een eenduidige rapportage. Bij het hanteren van een andere verantwoordingsgrens ontstaat mogelijk ruis. De voorgestelde werkwijze bevordert eenduidige communicatie.

5.4 Voorstel voor toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering

Naast de verantwoordingsgrens is het belangrijk dat de gemeenteraad bepaalt wat over de rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen moet worden.

De commissie BBV heeft in kadernota rechtmatigheid aangegeven dat het college in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting geeft op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, voor zover deze de rapportagegrens overschrijden en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Voor de hoogte van de rapportagegrens ligt het voor de hand om ook aan te sluiten bij bestaande werkwijzen. De accountant hanteert bij de controle een grens van € 50.000. Deze grens is mede gebaseerd op de financiële verordening. Hierin is onder andere geregeld dat het college de raad tussentijds informeert bij voor- en najaarsnota als zij verwachten dat de lasten of baten op programmaniveau de geautoriseerde lasten of baten met € 50.000 overschrijden.

In de paragraaf bedrijfsvoering zal het college in ieder geval in gaan op zaken die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. Hierbij geeft het college toelichting op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen. Ook zal ze ingaan op de oorzaken, de tussentijdse communicatie met de gemeenteraad - of de reden waarom deze achterwege is gebleven - en de maatregelen die zijn /worden genomen om in de toekomst tekortkomingen in de rechtmatigheid (fouten of onduidelijkheden in processen) te voorkomen.

Redenerend vanuit de bedoeling van de wetwijziging stelt het college voor om de verantwoordingsgrens te stellen op 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden van de totale lasten, inclusief toevoegingen aan de reserves en de rapportage grens te stellen op € 50.000. Hierbij sluit de rechtmatigheidsverantwoording college volledig aan op de percentages en bedragen die de accountant hanteert bij de controle op de getrouwheid.

6. Waar staan we nu?

In de laatste managementletter heeft de accountant geconstateerd dat de interne beheersing/ -controle wel/ niet toereikend is voor onderbouwing van de jaarrekening en rechtmatigheidsverantwoording. Tegelijkertijd heeft de gemeente nog een aantal stappen te zetten in de doorontwikkeling van de interne beheersing/ -controle.

6.1 Wat hebben we op orde?

Uit een globale analyse naar de voorwaarden voor een goede onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording voldoen de volgende aspecten aan de minimum eisen:

- Er is een actueel normenkader dat jaarlijks wordt vastgesteld.
- Er is een plan dat de gemeente gebruikt voor de (verbijzonderde) interne controle (VIC).
- Er zijn actuele VIC werkplannen voor de processen die worden getoetst en alle materiele financiële stromen zijn in deze werkplannen in beeld.
- Er vindt periodieke afstemming met de accountant plaats over aard en uitkomsten van werkzaamheden.

6.2 Wat staat ons nog te doen?

Op de volgende onderdelen moeten we nog actie uitzetten of loopt deze nog:

- Actualiseren van de controleverordening op grond van artikel 213 Gemeentewet.
- Actualiseren controleprotocol.
- Het opzetten van een Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) beleid.
- Bepalen van de verantwoordingsgrens en rapportagegrens rechtmatigheid door de raad.
- Actualiseren van het normen- en toetsingskader voor de (interne) rechtmatigheidscontrole en expliciete vaststelling daarvan door de raad.
- Actualiseren van het (verbijzonderd) intern controleplan (inclusief inventariseren van alle financiële processen, risicoanalyse en scoping rechtmatigheid).
- Inzicht in processen en het opstellen van een organisatie brede (fraude) risicoanalyse per proces, rekening houdend met getrouwheids-, rechtmatigheids- en fraude aspecten. Alsmede het bepalen van de materiele stromen per proces en het besluit om processen systeem- of gegevensgericht wel of niet te toetsen.
- Beschrijven van alle processen met financiële beheershandelingen, op dit moment zijn deze processen nog niet allemaal beschreven.
- Per proces uitwerken van de zichtbare lijn vanuit normen- en toetsingskader en toets criteria.
- Beoordelen van de te toetsen processen en de daaraan gekoppelde (zichtbare) beheersmaatregelen.
- Uitbreiden van het VIC plan met alle processen, waaronder het inzicht in de financiële mutaties en de risico analyse.
- Het opzetten van een gemeente brede rapportage van bevindingen, aanbevelingen en de follow up uit voorgaande jaren voortkomend uit de VIC en deze rapportage binnen het Managementteam bespreken.
- Het opstellen van een rechtmatigheidsverantwoording en een toelichting op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening.
- Het monitoren en afwickelen van verbeterafspraken uit de gemeente brede VIC rapportage en rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.
- Vergroten van het bewustzijn van de interne beheersing door maatregelen maximaal in de eerste en tweede lijn te beleggen.
- De VIC werkzaamheden onafhankelijk te reviewen voor kwaliteitsborging.
- De VIC structureel in de organisatie te positioneren, deze taak wordt nu extern ingevuld.

7. Doorgroei?

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in eerste instantie gericht op de minimale wettelijke variant, dus gericht op financiële rechtmatigheid. Die nieuwe wettelijke opdracht kan ook de start zijn van een groeiproces naar 'in control' eventueel uitmondend in een 'in control statement'. In control zijn gaat verder dan rechtmatigheid. Het gaat dan naast rechtmatigheid, ook over doelmatigheid en doeltreffendheid en de samenhang tussen activiteiten. In volgende stadia slaagt de organisatie er steeds beter in om uiteindelijk proactief op te treden en tijdig in te spelen op veranderingen en ontwikkelingen, zonder de organisatie-doelen uit het oog te verliezen. Dan beperken de activiteiten zich niet meer tot financieel georiënteerde processen, maar strekt zich uit over alle gemeentelijke processen gericht op het halen van de organisatie-doelen. In Control wil dus zeggen dat de organisatie zo is ingericht dat goed bestuur mogelijk is.

7.1 Groeipad

De vraag die opkomt is of de rechtmatigheidsverantwoording niet te geïsoleerd wordt bekeken? Het lijkt een doel op zich te worden, terwijl het bedoeld is als middel om de discussie tussen raad en college te bevorderen. Desondanks is het wenselijk om de ontwikkelingen die nodig zijn om de ontwikkelingen waar gemeenten en dus ook Wassenaar mee worden geconfronteerd in relatie met elkaar op te pakken. Deze ontwikkelingen hebben onder andere te maken met: het vormgeven van de interne beheersings-systeem, veranderende inzichten op het gebied van horizontaal toezicht, onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid, het verder willen beheersen van risico's die het halen van de organisatie-doelen in de weg kunnen staan, enzovoorts. Er zijn diverse modellen ontwikkeld waarin de samenhang tussen deze ontwikkelingen worden uitgewerkt. Allemaal met andere grondslagen en oplossingsrichtingen, maar ze hebben gemeen dat ze voorzien in een groeipad.

7.2 Stapsgewijze invoering

Het doel van dit groeipad is om perspectief te bieden, omdat en het eindpunt en tempo afhankelijk zijn van de startpositie, het ambitieniveau en de verandercapaciteit van de gemeente. Hierbij is van belang om op te merken dat het verzamelen en vastleggen van informatie voor rechtmatigheid en interne beheersing en het verder verbeteren van de bedrijfsprocessen niet kosteloos is. Dit vergt een behoorlijke ambtelijke inzet. Het 'in control' zijn vergt dusdanige extra controle inspanningen (doorlooptijd, middelen en formatie) dat deze niet binnen de huidige formatie en planning kan worden gerealiseerd.

Daarom is de aanpak voor de jaren 2023 en 2024 van de gemeente Wassenaar gericht op voldoen aan de minimale variant die de wet vereist, met een verantwoording gericht op de financiële rechtmatigheid. De gemeente sluit hierbij zoveel mogelijk aan bij de huidige (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden. Controleren wat wettelijk moet én zo pragmatisch mogelijk.

Als de wetswijziging van de rechtmatigheidsverantwoording succesvol is ingevoerd en geborgd gaat het college graag in gesprek met de gemeenteraad over het al dan niet verder uitbreiden van de verantwoording breder dan alleen financiële rechtmatigheid.

In bijlage 4 wordt inzicht gegeven in de mogelijke ontwikkelstadia/ -niveaus.

Bijlage 1 De rechtmatigheidscriteria

Er zijn in totaal negen rechtmatigheidscriteria. Van deze criteria wegen er zes mee voor het getrouwheidsoordeel en drie voor het rechtmatigheidsoordeel. De rechtmatigheidsverantwoording ziet dus toe op deze laatste drie criteria.

Omschrijving criterium	Waaronder valt dit criterium	
<p>1. Calculatiecriterium Het calculatiecriterium betreft de juistheid van het verantwoorde bedrag.</p> <p>2. Valuteringscriterium Het valuteringscriterium betreft het verantwoorden van baten en lasten op de periode waarop deze betrekking hebben.</p> <p>3. Adresseringscriterium Bij het adresseringscriterium gaat het om de Betaling aan de (juiste) rechthebbende.</p> <p>4. Volledigheidscriterium Bij het volledigheidscriterium gaat het om de volledigheid van de opbrengsten.</p> <p>5. Aanvaardbaarheidscriterium Passen de activiteiten zowel ten aanzien van de lasten als baten binnen de doelstellingen van de organisatie?</p> <p>6. Leveringscriterium Bij het leveringscriterium (ook wel aangeduid als 'prestatielevering') gaat het er om of de juiste Tegenprestatie is geleverd/ ontvangen.</p>	<p>Deze zes criteria worden reeds afgedekt door het getrouwheidsoordeel. Een fout op grond van deze criteria weegt dus mee in het oordeel van de accountant maar hoeft niet in de rechtmatigheidsverantwoording gerapporteerd te worden.</p>	
<p>7. Voorwaardencriterium Is bij het uitvoeren van financiële beheershandelingen gehandeld in overeenstemming met de geldende regelgeving?</p> <p>8. Begrotingscriterium Passen de uitgaven binnen de door de gemeenteraad geautoriseerde begroting?</p> <p>9. Misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O) criterium Zijn voldoende waarborgen getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving te voorkomen?</p>		<p>Deze drie criteria vallen onder de reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording. Een fout op grond van deze criteria dient wel in de rechtmatigheidsverantwoording gerapporteerd te worden.</p>

Bijlage 2 Standaardtekst rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten, alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium.

In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op <datum> 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 raad bepaald en bedraagt <x>% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>.

Bevinding

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties <wel/niet> rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen:

-
-
-

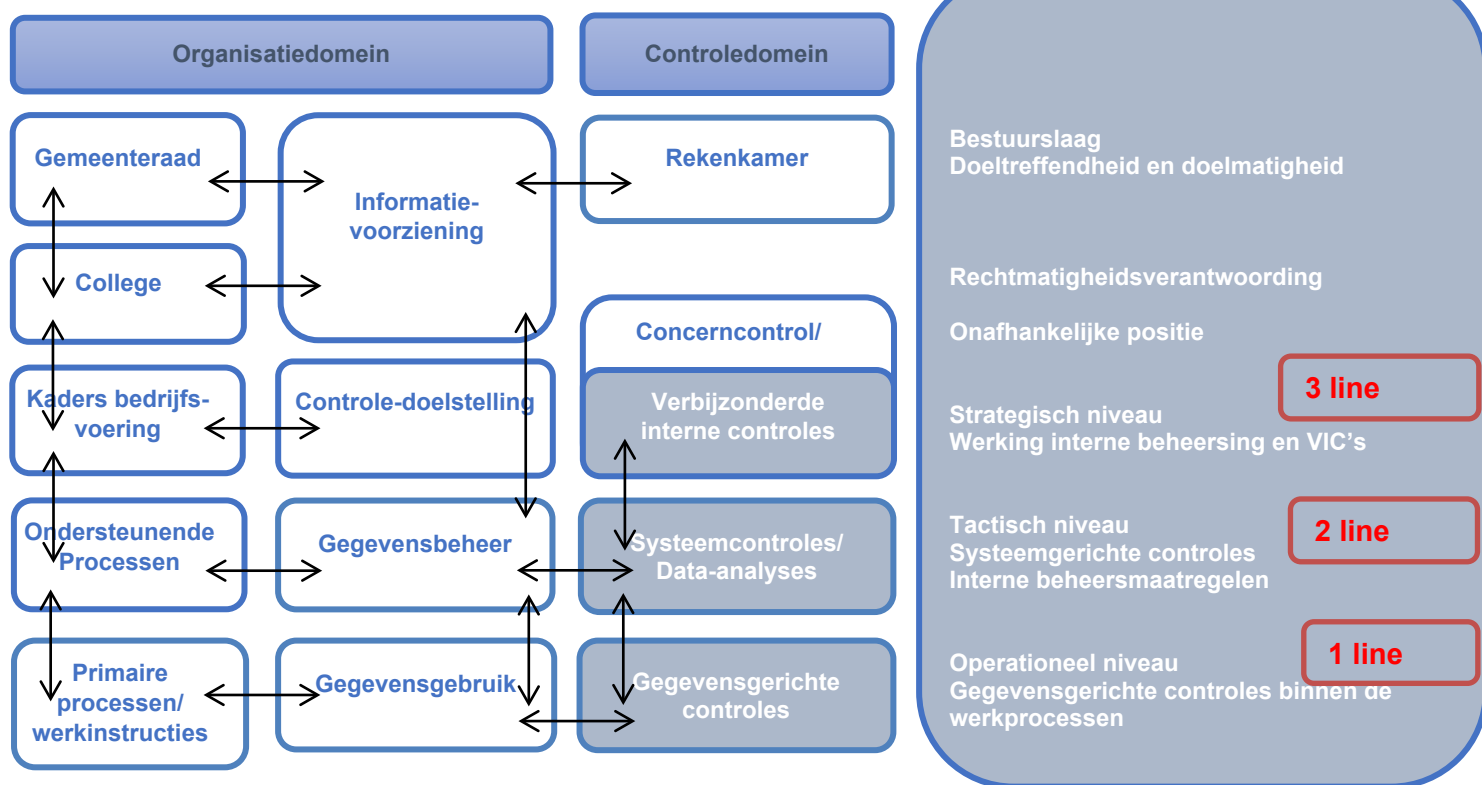
In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de 'Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV' en op basis van de afspraken met de raad aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het college ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Bijlage 3 Three Lines Model

Het voornemen is om de beheersingsstructuur van de werkprocessen in te richten op basis van het 'Three Lines Model' (update van het eerdere Three Lines of Defense-model). Dit model gaat uit van drie lijnen die ieder een eigen rol vervullen in de interne beheersing:

1. In de eerste lijn: in het primaire proces, onder verantwoordelijkheid van het lijnmanagement (de proceseigenaar). Het lijnmanagement is primair verantwoordelijk voor de goede sturing en beheersing van de werkprocessen binnen de werkeenheden.
2. In de tweede lijn: in de ondersteunende processen zoals kwaliteitsmedewerkers, HR en Financiën, Juridische Zaken, Informatisering en datamanagement, waar checks and balances zijn ingericht om fouten te signaleren en voorkomen.
3. In de derde lijn: in de (verbijzonderde) interne controle en door Concerncontrol en VIC achteraf.

Three Lines Model schematisch



Bijlage 4 In control statement

Niveau 1 (basis niveau): Verantwoording van op financiële rechtmatigheid en hantering wettelijke normen

In deze minimale variant die de wet vereist, neemt het college in de jaarrekening een rechtmatigheidsverantwoording op. In deze verantwoording zegt het college alleen iets over het naleven van wet- en regelgeving, die betrekking heeft op financiële beheershandelingen. Dit is gelijk aan de reikwijdte in de situatie t/m verslagjaar 2022, waar de accountant een oordeel over geeft.

Niveau 2 (hoog niveau): Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid + aantal relevante processen en bedrijfsvoeringsaspecten, de zogenaamde 'in control statement bedrijfsvoering'

In het volgende niveau wordt integraal werken en verder verbetering van de bedrijfsvoering nastreeft. In het gesprek tussen raad en college zal vooraf stil gestaan gaan worden, waarover het college 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 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), prestatieleveringen en -verantwoording Sociaal Domein, data beheer en andere bedrijfsvoeringsaspecten.

Voordeel hiervan is dat de gemeenteraad aanvullend geïnformeerd kan worden over belangrijke aandachtspunten binnen de bedrijfsvoering van de gemeente. Uiteraard zal dit wel tot extra controleinspanningen (inclusief middelen en formatie) leiden binnen de gemeente. Daarnaast is belangrijk dat de 'extra elementen' die de gemeenteraad toevoegt aan de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken worden verantwoord.

Niveau 3 (excellent niveau): Verantwoording gericht op de bredere bedrijfsvoering + het behalen van de organisatiedoelen. De zogenaamde '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 te waken. In deze fase wordt gestuurd op het realiseren van de organisatiedoelen en worden kritische prestatie indicatoren en de Plan-Do-Check-Act-cyclus bewaakt. Dit gaat verder dan de Rechtmatigheidsverantwoording en 'in control statement bedrijfsvoering' en maar strekt zich uit over alle gemeentelijke processen gericht op het halen van de organisatiedoelen. Dan is de organisatie 'in control' en zo ingericht dat goed bestuur mogelijk is. Dan is het ook mogelijk om een 'in control statement' af te geven.

