



**Plan van aanpak
rechtmatigheidsverantwoording**

Colofon

Titel: Plan van aanpak rechtmatigheidsverantwoording

Opdrachtgever: Auditcommissie

Auteur: Financieel controller

Versie: 1.0

Vastgesteld op: 8 juli 2021 door het algemeen bestuur

Versiebeheer

Versienummer	Wijziging	Auteur	Datum
0.1	1 ^e concept	B.E. de Weerd	18-11-2020
0.2	Cf. overleg auditcommissie	B.E. de Weerd	26-11-2020
0.3	Overleg MT	B.E. de Weerd	01-12-2020

Inhoud

Colofon	2
1 Inleiding	4
1.1 Rechtmatigheidsverantwoording	4
1.2 Verplicht voorgeschreven model	4
1.3 Dagelijks bestuur (DB).....	4
1.4 Algemeen bestuur (AB)	4
1.5 Verbijzonderde Interne Controle (VIC).....	4
1.6 Accountant.....	5
1.7 Situatie nu en straks	5
2 Varianten	6
2.1 Minimale variant van de rechtmatigheidsverantwoording	6
2.2 De ambitieuze variant van de rechtmatigheidsverantwoording	6
2.3 In control statement (ICS).....	6
3 Rechtmatigheidsverantwoording nader uitgewerkt	7
3.1 Verantwoordelijkheden juist beleggen.....	7
3.2 Betrouwbare informatievoorziening.....	7
3.3 Betrouwbare Interne beheersing (IB)	7
3.4 Interne controleplan.....	8
3.5 Procesbeschrijvingen	8
3.6 Typen controles	9
4 Actieplan BSR	10
Bijlage 1: Standaard rechtmatigheidsverantwoording BBV.....	12
Bijlage 2: Processen bedrijfsvoering	19
Bijlage 3: Processen primair proces.....	20

1 Inleiding

Vanaf het verslagjaar 2021 is het dagelijks bestuur verplicht een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in de jaarrekening. Op dit moment gaat dit via een verklaring in de jaarrekening van een (externe) accountant.

De verantwoordelijkheid voor de financiële huishouding en het rechtmatig handelen wordt hiermee explicieter bij het dagelijks bestuur belegd.

Er is een QuickScan 'Inrichting rechtmatigheid BSR' uitgevoerd door een externe, hierin gespecialiseerde partij. Uit deze scan blijkt dat er procesbeschrijvingen zijn opgesteld die zijn opgenomen in een intern controleplan. Deze moeten nog worden aangevuld met het benoemen van risico's en beheersmaatregelen.

Het jaar 2021 wordt gebruikt als overgangsjaar waarbij de noodzakelijke aanvullende maatregelen worden geëffectueerd.

1.1 Rechtmatigheidsverantwoording

Met een rechtmatigheidsverantwoording wordt verantwoording afgelegd over de naleving van geldende wet- en regelgeving bij de totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening. Bijvoorbeeld over de naleving van de inkoopvoorwaarden, maar ook over misbruik en oneigenlijk gebruik en kosten, waarvoor geen voorafgaande dekking opgenomen was in de begroting.

1.2 Verplicht voorgeschreven model

Voor de verantwoording is een model opgesteld dat verplicht is voorgeschreven (zie bijlage 1). Tekstuele aanpassingen zijn alleen op de aangegeven plaatsen toegestaan. Deze verplichting wordt nog opgenomen in de wetgeving.

1.3 Dagelijks bestuur (DB)

Het dagelijks bestuur dient de administratie en interne beheersing zodanig in te richten, dat het verantwoording kan afleggen. Het gehele dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van de bedrijfsprocessen om dit te voorkomen.

Naast het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening wordt een toelichting opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag over de financiële rechtmatigheid. Er wordt helder geschetst hoe zij tot deze verantwoording is gekomen, welke processen zijn getoetst aan welke normen en welke verbeteringen zij wil doorvoeren.

1.4 Algemeen bestuur (AB)

Het algemeen bestuur gaat middels de auditcommissie hierover in gesprek met het dagelijks bestuur en kan zo zijn controlerende rol beter vervullen. Het algemeen bestuur bepaalt straks ook waar de grens ligt. Wanneer wil het algemeen bestuur geïnformeerd worden? Voor iedere euro of boven een bepaald bedrag? Deze zogeheten verantwoordingsgrens mag maximaal worden vastgesteld op drie procent van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan reserves). Daarnaast geeft het algemeen bestuur aan bij het dagelijks bestuur, wat voor de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf moet worden opgenomen. De auditcommissie zal als vertegenwoordiger van het algemeen bestuur de beheersmaatregelen inzake de rechtmatigheid op hoofdlijnen toetsen en hierover rapporteren aan het algemeen bestuur.

1.5 Verbijzonderde Interne Controle (VIC)

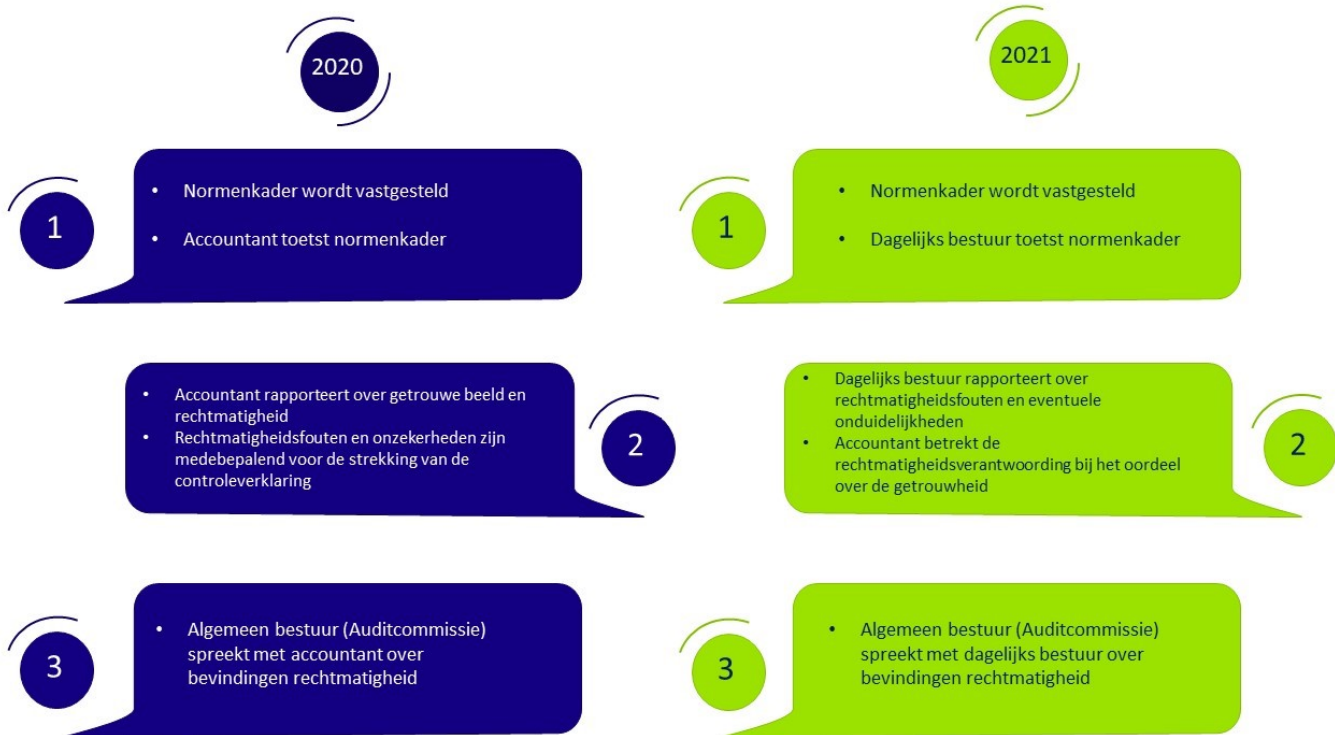
De verbijzonderde interne controles worden uitgevoerd nadat het proces is afgerond (product of prestatie is geleverd; betaling is gedaan). Deze worden uitgevoerd door medewerkers van BSR die niet bij het werkproces betrokken zijn, met als doel vast te stellen of de controlemaatregelen in het proces hebben gewerkt en of de kwaliteit en rechtmatigheid daadwerkelijk is gewaarborgd.

De uren voor de medewerkers van Controlling zijn opgenomen in de huidige begroting.

1.6 Accountant

De accountant zal nog steeds toetsen of de jaarrekening getrouw is. Oftewel, conform de realiteit. De rechtmatigheidsverantwoording wordt onderdeel van de jaarrekening. De accountant controleert dus straks ook of die verantwoording getrouw is.

1.7 Situatie nu en straks



2 Varianten

2.1 Minimale variant van de rechtmatigheidsverantwoording

Op advies van de auditcommissie heeft het bestuur ingestemd om voor het jaar 2021 de minimale variant te realiseren waarbij wordt voldaan aan de wettelijke eisen.

In deze variant zorgt het dagelijks bestuur en de directie (in afstemming de accountant) voor een interne beheersing specifiek gericht op de rechtmatigheidsverantwoording. Dat betekent dat de interne controles zodanig systeem-of gegevensgericht gepland worden, dat het bestuur tot een gedegen onderbouwd oordeel kan komen over de rechtmatigheid

Bij de systeemgerichte controleaanpak ligt de nadruk van het controleplan op de evaluatie van de opzet en werking van de interne organisatie en interne controle. Het doel is onderzoek van de betrouwbaarheid van de uitkomsten.

Bij de gegevensgerichte controleaanpak ligt de nadruk van het controleplan op het onderzoek van de gegevens ofwel uitkomsten. De relatie tussen de gegevens en de uitkomsten wordt op rechtstreekse wijze vastgesteld (output gericht.)

De aanpak wordt vastgelegd in het interne controleplan en vanwege de relatie met de controle van de getrouwheid afgestemd met de accountant.

2.2 De ambitieuze variant van de rechtmatigheidsverantwoording

De volgende stap is de ambitieuze variant.

In deze variant gaat het dagelijks bestuur een stapje verder en gebruikt de rechtmatigheidsverantwoording als impuls om de bedrijfsvoering te verbeteren. Middels een plan van aanpak wordt uitgewerkt wat de ambitie van BSR is ten aanzien van de AO/IB (systeemgericht), IT-beheer en VIC. Daarbij wordt de gehele organisatie betrokken, zodat ook de verantwoordelijke managers in de 1^e en 2^e lijn medeverantwoordelijk worden voor het rechtmatigheidsbeheer. Om dit ook in de organisatie vorm te geven zal dit meer tijd vragen.

2.3 In control statement (ICS)

Er is ook een variant die nog verder gaat.

In dit geval verklaart het dagelijks bestuur 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 worden afgesproken, dat verder kan gaan dan alleen interne procedures (compliance) maar ook kan gaan over de beheersmaatregelen ten aanzien van operationele en strategische doelen. In dit normenkader zouden bijvoorbeeld ook prestaties ten aanzien van duurzaamheid (afhankelijk van de behoefte van het algemeen bestuur) opgenomen kunnen worden.



Voor alle varianten dienen nog aanpassingen in de huidige werkwijze te worden verricht. Het doel van BSR is om te starten met de eerste variant. Dit vraagt verdere investeringen in de verbijzonderde interne controle.

Na volledige implementatie van de 1^e variant zal worden toegewerkt naar de tweede variant. Rechtmatigheid is immers de verantwoordelijkheid van de gehele organisatie.

3 Rechtmatigheidsverantwoording nader uitgewerkt

3.1 Verantwoordelijkheden juist beleggen

Om de verantwoordelijkheid te kunnen dragen, is een juiste positionering in de organisatie maar ook een adequaat kennisniveau cruciaal.

De directeur dient te kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne beheersing en controle, om (primair) te waarborgen dat de organisatie bij alle (financiële) beheershandelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft. Dit systeem zal tevens van belang zijn bij het opstellen van een overzicht van afwijkingen van rechtmatigheid. Tevens is de verwachting dat er meer vooruit gekeken zal worden naar het oplossen van onrechtmatigheden omdat de directeur ook beheersmaatregelen moet formuleren. Wat gaat de directeur doen om bestaande onrechtmatigheden op te heffen of nieuwe onrechtmatigheden te voorkomen? Ook dit laatste kan een gespreksonderwerp zijn tussen AB en DB. Hierbij is het van belang dat het voltallige DB verantwoordelijk is (zich verantwoordelijk voelt) voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording. De verwachte kwaliteitsimpuls zal bijdragen aan het groeimodel van de rechtmatigheidsverantwoording.

Aanbeveling is om de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) te positioneren onder een onafhankelijk orgaan binnen BSR. De VIC kan gepositioneerd worden bij de directeur, omdat vanuit deze constellatie geen directe aansturing plaatsvindt van de afdelingen en hierdoor onafhankelijk kan worden gerapporteerd over de uitgevoerde VIC werkzaamheden.

3.2 Betrouwbare informatievoorziening

Voor een goed onderbouwde rechtmatigheidsverantwoording is betrouwbare informatievoorziening essentieel. De kwaliteit van deze bestuurlijke informatievoorziening is in hoge mate afhankelijk van de administratieve organisatie van de organisatie. Processen dienen zodanig ingericht te zijn dat de betrouwbaarheid van sturings-, verantwoordings- en beleidsinformatie op ieder moment gegarandeerd is. Om zorg te dragen voor juiste, tijdige en volledige informatie moet BSR dus over een goede administratieve organisatie (AO) beschikken. Het gaat daarbij om het geheel van maatregelen dat ervoor moet zorgen dat de informatievoorziening betrouwbaar is. Daarnaast zal er sprake moeten zijn van een goede regie op deze procesbeschrijvingen/procedures. Er is pas sprake van een betrouwbare informatievoorziening op het moment dat processen voldoende beheerst worden.

Administratieve Organisatie (AO) houdt zich bezig met het functioneren van de organisatie.

3.3 Betrouwbare Interne beheersing (IB)

Interne beheersing kan omschreven worden als de mate waarin en de wijze waarop het management de bedrijfsprocessen onder controle heeft. Interne beheersing is een belangrijk onderdeel van bestuurlijke informatievoorziening. De opzet van de interne beheersing wordt beschreven in de AO, waarin de taakverdelingen en de benodigde functiescheidingen tussen besluitvorming, uitvoering en registratie zijn aangegeven. Met het oog op kwaliteitsborging is een adequaat systeem van (verbijzonderde) interne controle daarbij essentieel. Hiermee kan immers de betrouwbaarheid van de informatie(voorziening) getoetst worden en kan worden vastgesteld of de organisatie haar beheers- en beleidsmatige taken op een rechtmatige manier uitvoert. Het belang van een goede verbijzonderde interne controle staat vast.

Verbijzonderde Interne Controle (VIC): controles die worden uitgevoerd nadat het proces is afgerond (product of prestatie is geleverd; betaling is gedaan) die worden uitgevoerd door een medewerker die niet bij het werkproces is betrokken, met als doel vast te stellen of de controlemaatregelen in het proces hebben gewerkt en of de kwaliteit en rechtmatigheid daadwerkelijk is gewaarborgd.

3.4 Interne controleplan

Het integraal controleplan geeft (per proces) de vastlegging van de beheersmaatregelen weer en hoe deze tot stand zijn gekomen. In het interne controleplan wordt ook een relatie gemaakt tussen de proces-uitvoering en de financiële stromen. Daarnaast is beschreven hoe het bestaan van de beheersmaatregelen wordt vastgesteld en hoe de werking van deze beheersmaatregelen gedurende het jaar worden getoetst. Deze controle wordt uitgevoerd op basis van de risico-inschatting, de kwaliteit van de interne beheersing, de controlematerialiteit, de complexiteit en het repeterend karakter van de transacties in een bepaald proces. Op basis van een afgesproken en vastgelegde controlefrequentie rapporteert de VIC-medewerker (auditor) aan de directie.

Intern controleplan: Een overzicht van alle processen en (V)IC-activiteiten in een integraal intern controleplan, inclusief risicoanalyses en beheersmaatregelen, dat houvast biedt voor de gehele (financiële) organisatie.

Voor alle controles moet per proces het volgende worden vastgelegd:

1. **Wie** voert de controle uit? (Is deze persoon voldoende onafhankelijk en bekwaam om de controle uit te voeren.)
2. **Welk** risico wordt hiermee afgedekt?
3. **Wat** wordt gedaan? (Welke werkzaamheden worden precies bij de controle uitgevoerd en hoe wordt dit vastgelegd.)
4. **Wanneer:** wanneer wordt de controle uitgevoerd en met welke frequentie wordt dit gedaan?
5. **Waarmee:** welke documenten worden gebruikt om de controle uit te voeren?
6. **Waar** wordt het vastgelegd: waar worden de controlewerkzaamheden gearchiveerd na uitvoering?

3.5 Procesbeschrijvingen

Het is van belang dat alle processen worden beschreven en vastgesteld.

Hierbij spelen procedures een belangrijke rol; in de procesbeschrijvingen moet niet alleen worden vastgelegd wie, wat, wanneer en op welke manier doet, maar ook 'wat wordt daarvan vastgelegd'?

- De beschreven processen dienen voor alle medewerkers van BSR toegankelijk te zijn (indien mogelijk in een geautomatiseerde omgeving).
- Bij wijzigingen in het proces moeten procesbeschrijvingen worden geactualiseerd.

Een ander belangrijk aandachtspunt is periodiek zorg dragen voor kennisoptimalisatie, begrip en doorontwikkeling van de werkprocessen door het gesprek hierover te voeren met onze medewerkers.

Vanuit de insteek van 'integraal management' is een manager verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en getrouwheid van zijn processen.

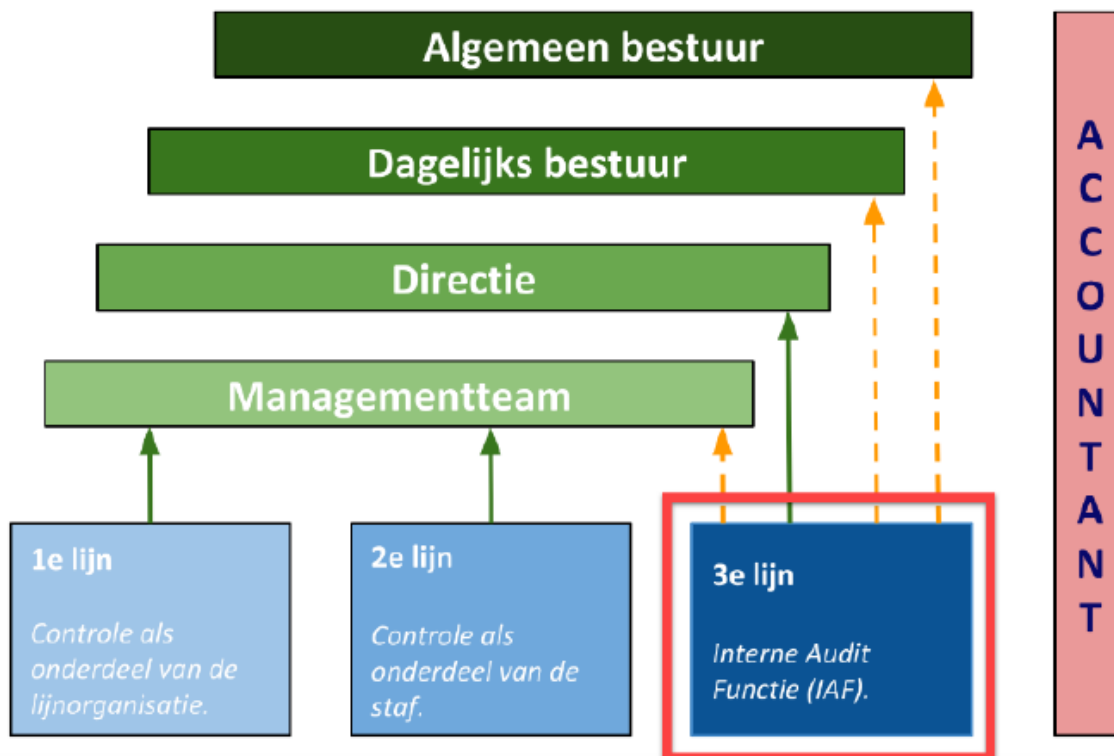
3.6 Typen controles

Er kunnen vier typen controles onderkend worden die een eventuele onrechtmatigheid moeten voorkomen dan wel signaleren. Dit zijn de procescontroles, kwaliteitscontrole, verbijzonderde interne controle en externe controle. Hoe verder van het proces af, hoe onafhankelijker de controles. Dat betekent omgekeerd dat voor controles die zich dichterbij het proces bevinden, een goede inrichting van de controles steeds belangrijker wordt. Met andere woorden: de hoogste prioriteit moet liggen op de beheersmaatregelen in de 1e lijn, daar ligt de kans om het proces in één keer goed af te ronden. Voorbeelden zijn zelfcontroles, het 4-ogen principe, een collegiale toets en functiescheidingen.

Alle controles ná de 1^e lijn kunnen slechts signaleren of het goed of fout ging, met eventueel de mogelijkheid tot correctie. Deze controles hebben geen invloed op de reeds behaalde resultaten van het primaire proces.

1e lijnscontrole; controles die in het proces zijn getroffen om kwaliteit en rechtmatigheid te waarborgen en die worden uitgevoerd door medewerkers die in het werkproces werken.

Type controle	Omschrijving	Positionering
Procescontroles (1^e lijns controle)	Controle tijdens uitvoering (vóór output/betaling/ontvangst)	Binnen proces (behandelend ambtenaar)
Kwaliteitscontrole (2^e lijns controle)	Controle na uitvoering (steekproef op dossiers achteraf)	Binnen vakafdeling (collegiale toetsing / staffunctie binnen vakafdeling)
Verbijzonderde interne controle (3^e lijns controle)	Controle op de beheersing van de 1 ^e en 2 ^e lijns controles, de 'verbijzonderde' interne controle (VIC)	Buiten vakafdeling (controlling)
Externe controle (4^e lijns controle)	Controle van getrouwe weergave en rechtmatige totstandkoming jaarrekening	Buiten de organisatie (externe accountant)



4 Actieplan BSR

Wat	Wie	Tijdspad
Procesbeschrijvingen (primair proces/LLBP ¹) actualiseren en aanvullen, indien niet aanwezig opstellen en (opnieuw) vaststellen.	Managers	November 2021
Procesbeschrijvingen (bedrijfsvoering) actualiseren en aanvullen, indien niet aanwezig opstellen en (opnieuw) vaststellen.	Directeur	Maart 2021
Opzetten van een (op rechtmatigheid/financiën gerichte) risicoanalyse op procesniveau (primair proces).	Managers	November 2021
Opzetten van een (op rechtmatigheid/financiën gerichte) risicoanalyse op procesniveau (bedrijfsvoering).	Directeur	Maart 2021
Beschrijven van de interne beheersingsmaatregelen voor alle primaire processen en expliciete vastlegging hiervan. In ieder proces vinden controles plaats om van input tot output te komen. Zonder vastlegging(en) kan deze zekerheid alleen verkregen worden door een grote hoeveelheid uitkomsten van het proces te controleren, de 'gegevensgerichte controle'. Het uitgangspunt hierbij moet dan zijn: 'de processen lopen goed, we moeten alleen zorgen dat dit zichtbaar gemaakt wordt'.	Managers	November 2021
Beschrijven van de interne beheersingsmaatregelen voor alle bedrijfsvoeringprocessen en expliciete vastlegging hiervan. In ieder proces vinden controles plaats om van input tot output te komen. Zonder vastlegging(en) kan deze zekerheid alleen verkregen worden door een grote hoeveelheid uitkomsten van het proces te controleren, de 'gegevensgerichte controle'. Het uitgangspunt hierbij moet dan zijn: 'de processen lopen goed, we moeten alleen zorgen dat dit zichtbaar gemaakt wordt'.	Directeur	Maart 2021
Opstellen integraal intern controleplan met daarin opgenomen alle processen binnen BSR, zowel van belang voor de jaarrekening van BSR als de jaarverantwoordingen van onze deelnemers.	Controlling	Jaarlijks in oktober voorafgaand aan het jaar
Het integraal controleplan afstemmen met de auditcommissie zodat zij hierop gedeeltelijk kunnen steunen bij haar jaarlijkse werkzaamheden.	Controlling	Jaarlijks tijdens de vergaderingen van de auditcommissie
Het integraal controleplan afstemmen met de externe accountant zodat zij hierop gedeeltelijk kunnen steunen bij haar jaarlijkse werkzaamheden.	Controlling	Jaarlijks in oktober voorafgaand aan het jaar
Rol auditcommissie vaststellen in relatie tot rechtmatigheid.	Dagelijks bestuur met algemeen bestuur	Maart 2021
Het (jaarlijks) opgesteld integraal intern controleplan laten vaststellen door het dagelijks bestuur.	Directeur	November jaarlijks
Het (jaarlijks) opgesteld integraal intern controleplan laten vaststellen door het dagelijks bestuur.	Directeur	November jaarlijks
De verantwoordingsgrens laten vaststellen door het algemeen bestuur.	Directeur	December jaarlijks
Het vast laten stellen van het normen en toetsingskader door het algemeen bestuur.	Directeur	December 2021, daarna jaarlijks in maart
Het vast laten stellen door het algemeen bestuur wat voor de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt opgenomen.	Directeur	Juli 2021, daarna jaarlijks in maart
Toegankelijk maken van alle beschreven processen voor alle medewerkers van BSR (indien mogelijk in een geautomatiseerde omgeving).	Managers	November 2021

¹ Landelijke Lokale Belastingen Processen, formuleren van generieke processen (samenwerkingsverband Amsterdam, BSR en GBLT) met als doel de meest effectieve en kwalitatieve procesinrichting.

Bij wijzigingen in het proces moeten procesbeschrijvingen actualiseren.	Managers	Continue
Periodiek zorg dragen voor kennisoptimalisatie, begrip en doorontwikkeling van de werkprocessen door het gesprek hierover te voeren met onze medewerkers.	Managers	Continue
Rechtmatigheids-bevindingen als onderdeel van de bedrijfsvoering integraal opnemen in periodieke rapportages (o.a. Voorjaars- en Najaarsnota en jaarstukken).	Directeur	Bij rapportages
Bepalen hoe de VIC binnen een onafhankelijk orgaan bij BSR wordt georganiseerd.	Directeur	December 2020
Zowel organisatorisch als systeemtechnisch vaststellen hoe alle bovenstaande punten worden georganiseerd.	Managers	December 2020
Evaluatie van de systematiek om te komen tot een rechtmatigheidsoordeel.	Controlling met auditcommissie	November 2021 en daarna jaarlijks

Bijlage 1: Standaard rechtmatigheidsverantwoording BBV

Rechtmatigheidsverantwoording

Model tekst

en

Toelichting

Model van de rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders¹

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.

¹ In deze tekst wordt gesproken over college van burgemeester en wethouders, maar deze geldt ook voor gedeputeerde staten van de provincie en het (dagelijks) bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Daar waar gemeente staat, dient ook provincie of gemeenschappelijke regeling gelezen te worden

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.

2. Toelichting op de tekst van de rechtmatigheidsverantwoording

Inleiding

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 2021 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, zodat de aandacht voor en de controle op rechtmatigheid op het huidige kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft. De accountant geeft een getrouwheidsoordeel af over de jaarrekening, waarvan de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uitmaakt. Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt daarmee te vervallen.

Deze wijziging markeert allereerst de verantwoordelijkheid van het college voor de rechtmatigheid. Het is vervolgens aan de Raad om de rechtmatigheidsverantwoording van het college te bediscussiëren en te beoordelen. Het is de verwachting dat van het (zelf) geven van een rechtmatigheidsverantwoording een kwaliteitsimpuls uitgaat op de interne processen en beheersing. Het college dient immers te kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne beheersing en -controle, om (primair) te waarborgen dat de gemeente bij alle (financiële) beheershandelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft. Dit systeem zal tevens van belang zijn bij het opstellen van een overzicht van afwijkingen van rechtmatigheid. Tevens is de verwachting dat er meer vooruit gekeken 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. De wethouder van financiën kan hierbij wellicht een coördinerende rol vervullen binnen het college, maar de fouten en/of onduidelijkheden kunnen betrekking hebben op het brede beleidsterrein van de gehele gemeente. Dit laatste onderstreept de noodzaak van een daadkrachtig collegiaal bestuur.

De hierboven geschetste wijzigingen zijn in lijn met soortgelijke veranderingen die reeds doorgevoerd zijn bij de Rijksoverheid en ZBO's.

Uitgangspunten

In deze paragraaf zullen enkele uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de rechtmatigheidsverantwoording, worden toegelicht.

Het model en grens voor afwijkingen

Het model wordt verplicht voorgeschreven, tekstuele aanpassingen zijn alleen op de aangegeven plaatsen toegestaan. Deze verplichting wordt opgenomen in de wetgeving.

De grens waarboven afwijkingen in de verantwoording moeten worden opgenomen wordt door de Raad bepaald maar bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (omdat juristen bijvoorbeeld van mening verschillen over een

aanbesteding)³. Benadrukt wordt dat deze onduidelijkheden zich niet een-op-een hoeven te verhouden met het begrip onzekerheden in de controle van de accountant. Het college voert immers geen accountantscontrole uit, maar kan vanuit interne toetsingen en monitoring informatie krijgen over onduidelijkheden die twijfels geven over de rechtmatigheid en uit dien hoofde moeten worden gecommuniceerd met de raad. Voor de afwijkingen wordt een grens van (maximaal) 3% gehanteerd. Eventuele wijzigingen in dit percentage en nadere duiding van rechtmatigheid voor de verantwoording worden opgenomen in het Besluit begroting en Verantwoording (BBV) en uitgewerkt in de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV. Ook toekomstige aanpassingen van de tekst van de verantwoording worden in het BBV en de Kadernota Rechtmatigheid opgenomen c.q. verwerkt.

Kadernota rechtmatigheid

De Kadernota in de huidige vorm is de uitwerking van artikel 75 lid 2, zijnde de visie ten aanzien van de rechtmatigheid in de controleverklaring van de accountant. Nu de rechtmatigheid in een expliciete verantwoording door het college wordt opgenomen, worden de Kadernota en de opdracht aan de Commissie BBV inhoudelijk gewijzigd. De focus komt nu te liggen op de definitie, invulling en reikwijdte van rechtmatigheid ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college (en niet meer de accountantscontrole).

De kaders voor de accountantscontrole op de rechtmatigheid (en getrouwheid) worden vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO). In de (nieuwe) Kadernota rechtmatigheid kan hiernaar worden verwezen.

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. Hierbij moet in ieder geval nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn vermeld. Aspecten die hierbij onder meer in de beschouwingen betrokken worden zijn de tussentijdse communicatie met de Raad – of de reden waarom deze achterwege is gebleven -, alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

Ten behoeve van de wettelijke basis is het nodig om het desbetreffende artikel in het BBV aan te passen. Deze wetwijziging wordt naar verwachting in de loop van 2020 afgerond. De Commissie BBV geeft in de Kadernota Rechtmatigheid nadere aanwijzingen over de informatie die het college in de paragraaf in de jaarstukken (alsmede in de begroting op te nemen paragraaf) moet en/of kan opnemen.

Nadere uitwerking

Wanneer is er sprake van een onrechtmatigheid?

Het brede juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op het in overstemming handelen met (alle) geldende internationale verdragen, wetten in formele zin, besluiten, regelingen en verordeningen. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is de inhoud en strekking van dit begrip echter aanzienlijk beperkter. Het doel is om vast te stellen of baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen overeenkomstig relevante (financiële) wet en regelgeving. Regels met betrekking tot handelingen en beslissingen van niet-financiële aard (bijvoorbeeld in relatie tot arbeidsomstandighedenwet, algemene verordening persoonsgegevens, archiefwet) maken in beginsel geen onderdeel uit van het normenkader.

³ Bij bijvoorbeeld een complexe aanbesteding kunnen inkopers en juristen verschillende opinies hebben over de juiste wijze van aanbesteden. Wanneer de omvang hiervan de door de Raad vastgestelde verantwoordingsgrens overschrijdt worden deze in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. In de huidige regelgeving worden de financiële beheershandelingen en transacties waarbij verschillende opinies over de rechtmatigheid zijn door de accountant in het verslag van bevindingen opgenomen.

Er is geen uitbreiding (noch een inperking) beoogd van de rechtmatigheidstoetsing, ten opzichte van de bestaande Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV.

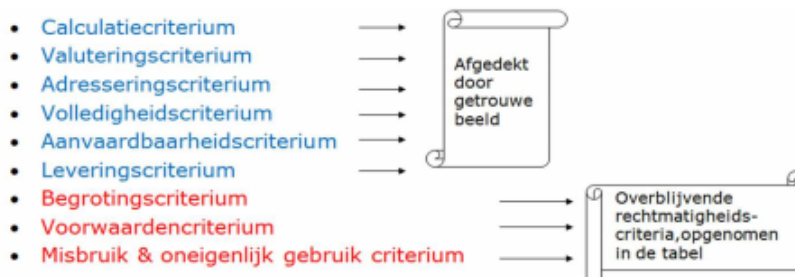
Vanzelfsprekend is het mogelijk dat het in strijd handelen met een wet, besluit of regeling van niet-financiële aard, wel financiële gevolgen kan hebben in de vorm van schade, claims en/of een boete. Bijvoorbeeld omdat een toezichthouder een boete bij een overtreding kan opleggen, of burgers de gemeente in rechte kunnen aanspreken. In de laatstgenoemde gevallen dient het college te beoordelen of een verplichting of risico in de jaarrekening moet worden opgenomen. Hierbij kunnen overwegingen zoals de waarschijnlijkheid van het opleggen van een boete of het moeten betalen van een schadevergoeding, een rol spelen.

Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens waarboven rechtmatigheidsafwijkingen vermeld moeten worden, wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Deze verantwoordingsgrens geldt voor fouten en onduidelijkheden afzonderlijk. Dit betekent dat rechtmatigheidsfouten 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 eveneens pas in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien zij boven het door de Raad vastgestelde percentage komen. Voor iedere gemeente (ongeacht de schaalgrootte) geldt dat de Raad een afweging moet maken tussen enerzijds de hoogte van de verantwoordingsgrens en anderzijds de inspanningen die voor het ambtelijk apparaat verbonden zijn aan het detecteren en rapporteren van de rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden. Daarover moet het gesprek binnen de gemeente tussen college en de Raad ook gevoerd worden.

Welke rechtmatigheidscriteria moeten toegelicht worden?

In de literatuur en wetsgeschiedenis worden negen aspecten van rechtmatigheid onderscheiden. Zes criteria worden tevens afgedekt door het getrouwe beeld en behoeven om deze reden niet afzonderlijk vermeld en getoetst te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze eerste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het onderstaande schema is dit nader toegelicht.



Bij de grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening geeft het college reeds aan dat de jaarrekening in overeenstemming met het BBV is opgesteld. De accountant verklaart dat de jaarrekening een getrouwe weergave is van de baten en lasten, als de activa en passiva. Blijven over de laatste drie criteria: begrotingscriterium, voorwaardencriterium, misbruik & oneigenlijk gebruik criterium.

In de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV is een nadere uitwerking gegeven van deze drie begrippen en de manier waarop hier in de praktijk mee om kan worden gegaan.

Controlerend 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.

Toelichting paragraaf bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering kan het college de volgende onderwerpen behandelen:

- De oorzaken toelichten voor de geconstateerde onrechtmatigheden;
- Een verklaring geven voor de geconstateerde onrechtmatigheden. Er kunnen bijvoorbeeld redenen zijn waarom er afgeweken is van een voorschrift in een regeling. Redenen die wellicht ook al eerder besproken zijn met de Raad. Ook als de rechtmatigheidsfouten lager zijn dan de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens kunnen in de paragraaf bedrijfsvoering de wel geconstateerde rechtmatigheidsfouten worden vermeld. Dit kan verstandig zijn voor de rechtmatigheidsfouten die de accountant op basis van afspraken tussen de raad en accountant in het verslag van bevindingen zal opnemen.
- Etc.

Beheersmaatregelen

Ten slotte kan het college een overzicht opnemen van de getroffen en nog te treffen beheersmaatregelen. Maatregelen die gericht zijn op het voortaan voorkomen alsmede het opheffen van onrechtmatigheden. Dit kunnen meer algemeen geformuleerde beheersmaatregelen zijn (bijvoorbeeld als onderdeel van de verbijzonderde interne controle), maar ook gerichte maatregelen die tot doel hebben het opheffen van een concrete onrechtmatigheid.

De Commissie BBV zal in de Kadernota, die in 2020 zal verschijnen, uitwerken welke informatie over de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering moet en/of kan worden opgenomen.

Bijlage 2: Processen bedrijfsvoering

Nr.	Hoofdproces		Subproces	Interne Controle	
x	Inkoopproces	x.x	Inkoop van goederen en diensten	IC inkoop en aanbesteding	
		x.x	Declaratie van inkoop van goederen		
			Leveranciersbeoordelingen		
				Accounthouder leverancier	
x	Salarissen	x.x	Verwerken mutaties salarisadministratie	IC Salarissen	
		x.x	Declaraties via salarisadministratie		
x	Financiële administratie	x.x	Debiteuren en crediteurenbeheer (stamgegevens)	IC Administratie	
		x.x	Verwerken ingekomen facturen		
		x.x	Verwerken uitgaande facturen		
		x.x	Betalingen facturen		
		x.x	Betalingen afdrachten belastingopbrengsten deelnemers		
			Uitbetalen restituties		
			Uitbetalen salarissen		
		x.x	Verwerken bankafschriften		
		x.x	Aangifte omzetbelasting		
x	Investeringsen	x.x	Activastaat		IC Activa
x	Accountmanagement	x.x	Uitvoeren afspraken SLA met deelnemers		IC afspraken SLA
x	Opleidingen	x	Kennis en kunde medewerkers	IC doorlopen inwerkprogramma IC kennismatrix	
x	In-, door- en uitstroom medewerkers	x	Volledigheid personeelsdossier	IC HRM	
x	"	x	Wijziging bevoegdheden in systeem	IC bevoegdheden systeem	

Bijlage 3: Processen primair proces



4.
Processenoverzicht I