



Informatienotitie

Rechtmatigheidsverantwoording 2021

(Af te geven door het college in de jaarrekening)

19 december 2019

Afdeling: Financiën & Control
Ger Schook

Inleiding

Rechtmatigheid is voldoen aan wet- en regelgeving en is als (financieel) begrip in 2004 ingevoerd binnen de gemeenten. Sinds 2004 geeft de accountant een controleverklaring af voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de jaarrekening. Met ingang van boekjaar 2021 moet het college van B&W zelf een rechtmatigheidsverklaring (op te stellen begin 2022) afgeven in de jaarrekening en wordt hiermee onderdeel van de jaarrekening. Hiervoor is een wetwijziging in voorbereiding. Na de invoering van deze wetwijziging zal de accountant in de controleverklaring over de jaarrekening uitsluitend een oordeel geven over de getrouwheid van de jaarrekening. Dit is dan inclusief het oordeel van de accountant over de rechtmatigheidsverklaring van het college. De gedachte hier achter is dat een expliciete (financiële) rechtmatigheidsverantwoording door het College van B&W de politieke aanspreekbaarheid van het College van B&W op die verantwoordelijkheid benadrukt en heeft naar verwachting een kwaliteitsverhogend effect op de financiële bedrijfsvoering bij gemeenten. De voorgestelde methodiek sluit bovendien aan bij de werkwijze zoals die bij de Rijksoverheid reeds gangbaar is, waar de minister direct verantwoording aflegt over de (financiële) rechtmatigheid aan de Tweede Kamer.

Verschil huidige situatie en toekomstige situatie.

In de huidige situatie wordt in de controleverklaring van de accountant over de jaarrekening een oordeel gegeven voor zowel de getrouwheid als de (financiële) rechtmatigheid. Door de accountant wordt getoetst of de jaarrekening getrouw is opgesteld en daarnaast toetst hij - al dan niet steunend op de uitgevoerde VIC - of de lasten, baten en de balansmutaties in de jaarrekening rechtmatig tot stand zijn gekomen. In de nieuwe situatie stelt het college zelf (net als de jaarrekening) de rechtmatigheidsverantwoording op. Dit kan inhouden dat in de rechtmatigheidsverantwoording de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden beneden de gestelde grenzen (huidig 1%, respectievelijk 3%) blijven, de accountant zal beoordelen of deze conclusie juist is. Vanzelfsprekend kan het ook zo zijn dat de aangegeven grenzen zijn overschreden, waarna de fouten en onzekerheden weergegeven worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Ook in deze situatie zal de accountant toetsen of de verantwoording getrouw is. Het overschrijden van de grenzen hoeft overigens geen gevolgen te hebben voor de strekking van de controleverklaring, zolang de weergave getrouw is. In deze situatie zal ondanks dat de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld er toch een goedkeurende verklaring worden ontvangen.

Huidig

Controleverklaring accountant gaat over:

- Getrouwheid jaarrekening
- Rechtmatigheid jaarrekening

2021

Controleverklaring accountant gaat over:

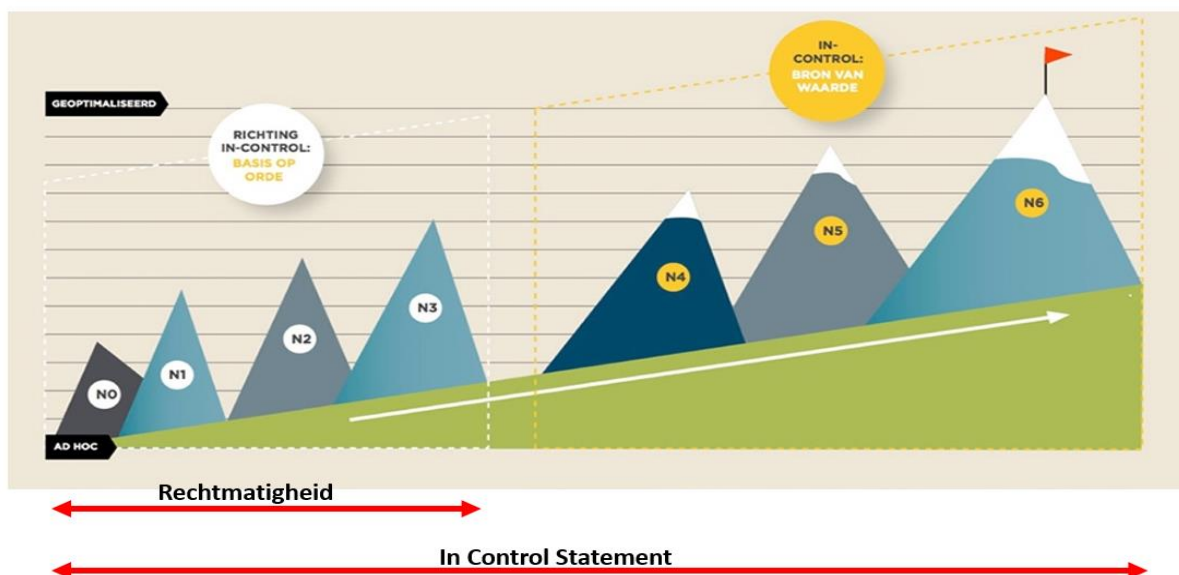
- Getrouwheid jaarrekening incl. rechtmatigheidsverantwoording college

Waarom deze notitie?

Deze notitie is de eerste stap in het proces om in de jaarrekening van 2021 een getrouwe rechtmatigheidsverklaring op te kunnen nemen. En is er op gericht om u te informeren over de aankomende wetswijziging, de stand van zaken, eventuele keuze mogelijkheden en de mogelijke ambities van de organisatie. De exacte invulling van de rechtmatigheidsverklaring is nog niet bekend, maar het wordt stap voor stap duidelijker. Op basis van de huidige informatie lijkt het erop dat de scope van de beoordeling ten opzichte van de huidige situatie niet verandert, het betreft de financiële rechtmatigheid. Naar verwachting moet er verantwoording worden afgelegd door middel van een modelverklaring. Mogelijk volgt er nog een aanbeveling om naleving van niet-financiële regelgeving op te nemen in bijvoorbeeld de bedrijfsvoerings- of risicoparagraaf. Het gaat hier om het naleven van wet- en regelgeving over bijvoorbeeld privacy, milieu, ruimtelijke ordening, plaatselijke verordening, arbeidsomstandigheden, archivering en openbaarheid bestuur. Deze handelingen hebben geen directe financiële consequenties. Het niet naleven van dergelijke wetgeving kan indirect echter wel financiële gevolgen hebben, bijvoorbeeld door claims of boetes.

Het is de vraag wat de ambities van de organisatie zijn in deze en of de organisatie er klaar voor is om de rechtmatigheidsverantwoording (getrouw) op te stellen. Gaat de organisatie voor de wettelijke minimumvariant financiële rechtmatigheid of vrijwillig voor een bredere strekking, juridische rechtmatigheid of zelfs een (op onderdelen) In Control Statement¹. En als er een aanbeveling vanuit de BBV komt om de naleving van niet-financiële regelgeving op te nemen in de bedrijfsvoerings- of risicoparagraaf, nemen we die dan over? Uiteraard is de keuze die gemaakt wordt van invloed op de inrichting van de administratieve organisatie. Zie onderstaand model over de strekking van een rechtmatigheidsverklaring en een In Control Statement. In dit model wordt de mate van "control- volwassenheid" van een organisatie in zeven niveaus weergegeven (N0 tot en met N6). In het kort komt het erop neer dat de strekking van een rechtmatigheidsverklaring in grote mate N0 t/m N3 (beheersing op orde) behelst en dat een In Control Statement de totale reikwijdte betreft van N0 t/m N6 (In Control).

Volwassenheidsmodel



¹ In Control Statement:

Een expliciete verklaring van het bestuur dat de bedrijfsvoering op alle niveaus op orde is en dat doelstellingen (strategisch, operationeel, rapportage, compliance) worden gerealiseerd. Steeds meer organisaties, ook niet beursgenoteerde bedrijven en (semi-) overheidsorganisaties (in de UK sinds 2012 verplicht) nemen een vorm van een In Control Statement op in hun jaarverslag. Dit vanwege de grote verantwoordelijkheid van bestuurders voor de juistheid en volledigheid van de verstrekte informatie.

Vooralsnog gaan we uit van de minimumvariant, door de Commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden (BADO) genoemd als voorkeursvariant. De juridische rechtmatigheid en/of In Control Statement adviseren we om te betrekken bij de doorontwikkeling van Control en (nog) niet op te nemen als onderdeel van de jaarrekening. In de voorkeursvariant moet de rechtmatigheidsverantwoording opgesteld worden conform de huidige wetgeving. De goedkeuringstolerantie is max. 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden van de lasten. Voor 2019 is dit ongeveer € 1,3 miljoen voor fouten en € 3,9 miljoen voor onzekerheden. Blijven de geconstateerde fouten en onzekerheden binnen deze grenzen dan kan het college verklaren rechtmatig te hebben gehandeld. De geconstateerde fouten en onzekerheden (ook al vallen deze binnen de goedkeuringstolerantie) moeten worden toegelicht in de jaarrekening. Voor de presentatie in de jaarrekening van de rechtmatigheidsverantwoording is door de commissie BBV een voorgeschreven tekst opgesteld, inclusief een tabel. In deze tabel moeten de rechtmatigheidsfouten en onzekerheden getotaliseerd worden weergegeven.

Het is aan de Raad om de hoogte van de rapporteringstolerantie vast te stellen. Dit kan worden vastgelegd in het controleprotocol of de financiële verordening. Hiermee geeft de Raad aan boven welk bedrag een rechtmatigheidsfout of onzekerheid opgenomen moet worden in de rechtmatigheidsverantwoording. In het huidige controleprotocol voor de accountant is een grens van € 100.000 vastgelegd. De rapporteringstolerantie kan niet hoger zijn dan de goedkeuringstolerantie die het uitgangspunt is voor het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsverantwoording. Bij een lage rapporteringstolerantie is het risico dat veel kleine rechtmatigheidsfouten en/of – onzekerheden in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen. Voorts maakt het College van B&W de afweging of kleine rechtmatigheidsfouten of - onzekerheden om kwalitatieve redenen (politieke aandacht, fraude etc.) toch in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen.

Als de verklaring getrouw is opgesteld dan zal de accountant (uitgaande van dat de jaarrekening geen andere getrouwheidsfouten bevat) een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening afgeven. Ook al zijn er omvangrijke rechtmatigheidsfouten geconstateerd. Het niet getrouw opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording kan leiden tot een niet goedkeurende verklaring. Wat precies de gevolgen kunnen zijn van een op deze gronden afkeurende verklaring of van het niet rechtmatig handelen is nog niet duidelijk.

Hoe komt de accountant tot zijn oordeel?

De accountant past professionele oordeelsvorming toe bij het bepalen of de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is opgesteld. Naast dat hij zelf controlewerkzaamheden uitvoert om zijn oordeel te onderbouwen, kijkt hij bij de controle ook naar de uitgevoerde VIC werkzaamheden. De mate waarop de accountant kan steunen op de VIC is afhankelijk van diverse factoren, zoals:

- De mate van objectiviteit van de VIC medewerkers (positionering in de organisatie, escalatie, onafhankelijk kunnen rapporteren).
- Kwaliteit van de VIC werkzaamheden, competenties van de medewerkers en beschikbare capaciteit.
- Worden de VIC medewerkers ook ingezet voor andere werkzaamheden?

Overigens is dit in de huidige situatie niet anders dan in de toekomstige situatie. Tenzij de organisatie andere keuzes gaat maken met betrekking tot de VIC werkzaamheden. Het verschil met de huidige situatie is wel dat in de nieuwe situatie de geconstateerde fouten door de organisatie gekwantificeerd en gerapporteerd moeten worden, waar dat voorheen door de accountant werd gedaan.

Huidig

Accountant rapporteert aan de raad over:
- Geconstateerde fouten en onzekerheden

2021

B&W rapporteert in de jaarrekening over:
- Geconstateerde fouten en onzekerheden

Naast voorgaande zal ook nagedacht moeten worden over hoe en in welke vorm het auditteam rapporteert aan het MT en het college. In de loop van volgend jaar als de wetgeving definitief is geworden zal er een nieuwe notitie volgen. In deze notitie zal het beleid en de uitvoering voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording nader uitgewerkt worden. Uiteraard zal dit worden afgestemd met het MT, college, auditcommissie en de accountant.

Voorbeeld rechtmatigheidsverantwoording

Onderstaand een door de commissie BBV opgesteld voorbeeld van een rechtmatigheidsverantwoording en enkele aanbevelingen daarbij.

Verantwoording college

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 20XX rechtmatig tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, opgenomen bepalingen, zoals opgenomen in het normenkader rechtmatigheid horende bij het controleprotocol van XX XX 20XX, met uitzondering van de in de onderstaande tabel vermelde fouten en onzekerheden.

Overzicht van fouten & onzekerheden:

Met inachtneming van de rapporteringstolerantie van [BEDRAG] zoals opgenomen in het door de Raad op XX XX 20XX vastgestelde controleprotocol, worden hieronder alle afwijkingen gepresenteerd. Ook zijn de afwijkingen van vorig jaar ter vergelijking gepresenteerd.

	Verantwoordingsjaar				Vorig jaar			
	Fouten		Onzekerheden		Fouten		Onzekerheden	
	X €1.000	% van totale lasten	X €1.000	% van totale lasten	X €1.000	% van totale lasten	X €1.000	% van totale lasten
1.								
2.								
3.								

In de toelichting kan het College van B&W de volgende onderwerpen behandelen:

- Een nadere uitsplitsing geven van de totalen die opgenomen zijn in tabel van fouten en onzekerheden;
- 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.
- Etc.

Ten slotte kan het College van B&W 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.

Planning

- **Najaar 2019:** voorbereiding
 - Visie op Control
 - Informatienotitie rechtmatigheidsverklaring / In Control Statement
 - Notitie risicomanagement
- **2020:** eerste start
 - VIC over 2019/2020 is uitgangspunt
 - Afstemming met MT, college, auditcommissie en accountant
 - In de loop van 2020 definitieve uitwerking rechtmatigheidsverklaring
- **2021:** proefjaar
 - We gaan al verantwoording afleggen over 2020
 - Een "proefverklaring" afgeven
 - Bespreken in de organisatie
- **2022:** rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening