

Ambitiedocument Rechtmatigheids- verantwoording



Auteur: RH Zwart
Versie 1.0
7 april 2020

Inhoud

1	Inleiding.....	4
1.1	Doel van dit ambitiedocument.....	4
1.2	Leeswijzer	4
2	De wetswijziging.....	5
2.1	Wat is rechtmatigheid?.....	5
2.1.1	Toets aan normenkader.....	5
2.1.2	Rechtmatigheidscriteria	5
2.2	Wijziging van het besluit Begroting en Verantwoording.....	5
2.2.1	Wat wijzigd precies?	6
2.2.2	Wat is de intentie?	6
2.3	De gemeenteraad stelt de grenzen	6
2.3.1	Normenkader	6
2.3.2	Verantwoordingsgrens	7
2.3.3	Rapportagetoleranties.....	7
2.4	Nieuwe rolverdeling raad en college	7
2.5	Nieuwe rolverdeling accountant en ambtelijke organisatie	8
3	Invoering in Gooise Meren	9
3.1	Invoering vanuit de bedoeling.....	9
3.2	Transparantie, dialoog en dualisme	9
3.3	Nuancering van de verantwoordingsgrenzen.....	9
3.3.1	Onderscheid maken tussen een signaleringsgrens en de formele verantwoordingsgrens.....	10
3.3.2	Interne controle laten aansluiten op de accountantscontrole	10
3.3.3	Rapportagetoleranties laten aansluiten op de rapporteringsgrens voor begrotingsafwijkingen	10
3.4	Rechtmatigheid als onderdeel van de bredere verantwoording.....	10
3.4.1	Een integrale verantwoording, niet een apart statement	10
3.4.2	Een 'managementletter' in het voortgangsverslag 2	11
3.5	Interne beheersing is meer dan een rechtmatigheidstoets.....	11
4	Vertaling naar lokale regelgeving.....	12
4.1	Opname van de verantwoording in de P&C-cyclus.....	12
4.1.1	De rechtmatigheidsverklaring in de jaarrekening.....	12
4.1.2	De rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf Bedrijfsvoering bij het jaarverslag	12
4.1.3	Interim rapportage bij het tweede voortgangsverslag.....	12
4.2	Wijziging van verordeningen.....	13
4.2.1	De financiële verordening	13
4.2.2	De controleverordening.....	13
4.2.3	Het controleprotocol	13
4.3	Aanpassing beleidsregels.....	13
4.3.1	Controlstatuut	13

4.3.2	Budgethoudersregeling.....	14
4.3.3	Controleplan.....	14
4.4	Versterken interne beheersing.....	14
4.4.1	Three lines of defense.....	14
4.4.2	Programma versterking financiële beheersing.....	15
4.5	Alle wijzigingen in een overzicht	15
5	Conclusie en samenvatting	16

1 Inleiding

De gemeente Gooise Meren voert nooit klakkeloos nieuwe wetgeving in. We zullen het altijd relateren aan onze eigen beleidsdoelstellingen. Daarbij kiezen we voor een maatvoering die past bij Gooise Meren. Dat geldt in versterkte mate voor wetgeving die vooral intern gericht is. De invoering vraagt juist dan om grote zorgvuldigheid, om te zorgen dat het niet leidt tot onnodige bureaucratie, maar juist bijdraagt aan onze manier van werken, opdat onze dienstverlening aan de burger beter wordt.

Bij de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording staan we voor die opgave. Deze invoering legt een opdracht neer bij het college om de interne beheersing en controle verder te formaliseren. Het is natuurlijk goed om scherp zicht te hebben op de interne processen en om te bewaken dat wettelijke regels gevolgd worden. Maar een focus op interne beheersing kan ook doorslaan in toetsings- en rapportagedrift, in administratieve lasten die niet in verhouding staan tot het te bereiken doel.

In de gemeente Gooise Meren zien we de interne controle niet als een losstaand iets, maar als onderdeel van het geheel van interne beheersing, gericht op het zorgvuldig, rechtmatig én doelmatig uitvoeren van onze taken.

We willen de verantwoording aan de raad niet zien als een verplicht nummer, als een afvinken van wettelijke eisen. Door de rechtmatigheidsverantwoording vorm te geven binnen de bredere verantwoording van het college naar de gemeenteraad ontstaat er ruimte voor het verhaal achter de cijfers. Daarover willen het gesprek aangaan. Er kunnen immers soms goede redenen zijn om een 'onrechtmatigheid te nemen', als daarmee de doelmatigheid gediend is of een resultaat gehaald. Maar niet op alle terreinen kan zo'n afweging gemaakt worden. Waar een onrechtmatige verlenging van een contract heel goed verdedigbaar kan zijn, geldt dat niet voor misbruik of fraude, om een voorbeeld te noemen. Het is daarom zaak om vooraf goede afspraken tussen raad en college te maken over de visie op beheersing en de omgang met rechtmatigheidsrisico's. De verantwoording kan dan zichtbaar maken hoe deze afspraken in de praktijk uitgewerkt hebben.

1.1 Doel van dit ambitiedocument

In het voorliggende document legt het college haar ambities neer. We vragen de gemeenteraad deze te onderschrijven. In hoofdlijn geven we aan hoe we de wetswijziging willen invoeren. Daarbij verkennen we hoever we willen reiken ten aanzien van sturing, beheersing en rapportage én welk risicoprofiel we accepteren op welk terrein. Vooral gaan we in op de wijze van verantwoorden. Want voor ons staat de verantwoording centraal en het gesprek over de bevindingen, veel meer dan louter het streven naar een goedkeurende verklaring.

1.2 Leeswijzer

- Om te beginnen gaan we nader in op de wetswijziging en wat deze voor alle gemeenten inhoudt;
- Vervolgens maken we de vertaling naar Gooise Meren en stellen we een meer op maat gesneden aanpak voor;
- Tenslotte geven we aan op welke wijze en in welke regelingen deze keuzes vertaald gaan worden.

2 De wetswijziging

In dit hoofdstuk gaan we in op de wetswijziging en de gevolgen voor de rolverdeling tussen raad en college, en tussen accountant en Interne Controle.

2.1 Wat is rechtmatigheid?

Rechtmatig handelen is simpelweg de uitvoering volgens de wet- en regelgeving. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft in beginsel betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met deze wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is veel beperkter. Er moet worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dat wil zeggen dat er altijd vanuit het oogpunt van financieel risico naar rechtmatigheid wordt gekeken. De toets is gericht op 'financiële beheershandelingen'.

2.1.1 Toets aan normenkader

De regels waaraan getoetst worden, vormen tezamen het normenkader. Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole is belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het college stuurt het normenkader jaarlijks, voorafgaand aan de start van de jaarrekeningcontrole, naar de raad.

2.1.2 Rechtmatigheidscriteria

De toets vindt plaats door de financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, aan de hand van drie criteria te beoordelen. Dat zijn:

1. Begrotingscriterium

Financiële beheershandelingen dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's

2. Voorwaardencriterium

Het voorwaardecriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld in de regelgeving en hebben betrekking op aspecten zoals: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

3. Misbruik en oneigenlijk gebruik

Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens om ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen, of voor een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Oneigenlijk gebruik is misbruik van de 'mazen in de wet', als het wel conform de letter van de wet is, maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

2.2 Wijziging van het besluit Begroting en Verantwoording

Met ingang van het boekjaar 2021 gaat een belangrijke wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in. Waar de accountant nu bij de jaarrekening een verklaring afgeeft over zowel de **getrouwheid** (juistheid, volledigheid) van de geboekte baten en lasten en balansmutaties, als over de **rechtmatigheid** daarvan, vervalt dat laatste. De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidsverantwoording komt bij het college te liggen. Vanaf de jaarrekening over 2021 geeft zij een rechtmatigheidsverklaring en -verantwoording af en verantwoordt zich daarmee direct aan de gemeenteraad zonder tussenkomst van de accountant. Met de wetswijziging toetst de accountant alleen nog op de getrouwheid van de jaarcijfers¹.

¹ Een addertje onder het gras is dat de rechtmatigheidsverklaring deel uitmaakt van de jaarrekening. De accountant zal dus ook iets moeten zeggen over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverklaring. Daarmee kijkt hij alsnog mee naar de kwaliteit van de interne controle. Die zal aan stringente eisen moeten voldoen, om te voorkomen dat de accountant geen oordeel kan geven over de getrouwheid hiervan (en dus het werk gaat overdoen tegen forse meerkosten).

2.2.1 Wat wijzigt precies?

Pas later dit jaar zal de wetswijziging door het parlement worden vastgesteld. Maar al duidelijk is dat vanaf de jaarrekening 2021 in de jaarstukken een rechtmatigheidsverklaring door het college moet worden opgenomen. Hiervoor is een standaardtekst opgesteld door de commissie BBV.

De gemeenteraad stelt de verantwoordingsgrenzen vast, waarboven sprake is van afkeuring van de jaarrekening op het punt rechtmatigheid. De gemeenteraad stelt ook de rapportagetoleranties vast, waarboven bevindingen gerapporteerd worden (bij een afkeurende verklaring).

In de paragraaf Bedrijfsvoering moet het college deze verklaring toelichten. Maar volgens de wetgever hoeft dat alleen indien er geen goedkeurende verklaring kan worden gegeven. Oftewel, alleen als alle onrechtmatigheden optellen tot boven de verantwoordingsgrens.

2.2.2 Wat is de intentie?

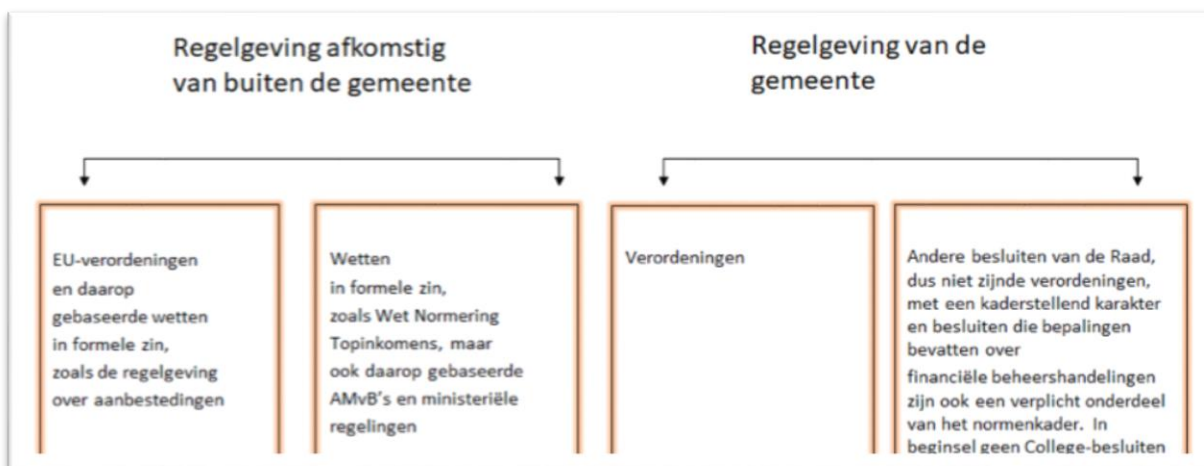
De rechtmatigheidsverantwoording vloeit voort uit aanbevelingen van de commissie-Depla, die in opdracht van het VNG-bestuur advies uitbracht over vernieuwingen en aanpassingen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het is een laatste uitvloeisel van de dualisering. Het beoogt de verantwoording door het college over de uitvoering van haar taken volledig bij haar te beleggen, zowel over de doeltreffendheid, de doelmatigheid als de rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Op het vlak van rechtmatigheid lag de toets hierop nog bij de accountant, maar dat past volgens de commissie Depla niet meer in de gewijzigde verhoudingen tussen raad en college.

2.3 De gemeenteraad stelt de grenzen

De gemeenteraad zal voorafgaand aan het boekjaar 2021 een controleprotocol moeten vaststellen. Daarin stelt hij het normenkader vast en bepaalt hij de grenzen waarbinnen het college de rechtmatigheid moet bewaken.

2.3.1 Normenkader

Om te beginnen stelt de raad het normenkader vast. Dat zal niet anders zijn dan het kader dat nu aan de accountant wordt meegegeven. Het college is bij de verantwoording aan dezelfde wet- en regelgeving gehouden. Het normenkader omvat zowel de Europese, nationale als de lokale regelgeving.



Uit: notitie rechtmatigheidsverantwoording commissie BADO

2.3.2 Verantwoordingsgrens

Nieuw is dat de gemeenteraad de ruimte krijgt om een verantwoordingsgrens te bepalen, waaraan het college gehouden is. Onder die grens is sprake van een goedkeurende verklaring, daarboven van afkeuring. De wetgever laat het aan de gemeenteraad om die grens te bepalen tussen de 0% en 3% van de begroting.

Op dit moment hanteert de accountant voor goedkeuring een grens van 1%, daarboven is het een verklaring met beperking en boven de 3% moet hij een afkeurende verklaring afgeven.

Veel gemeenten geven aan te willen opteren voor de grens van 3%. De accountant daarentegen adviseert om een grens van 1% te hanteren, zodat deze aansluit bij de grens die hij hanteert voor getrouwheid. Dat is voor hem handig om aansluiting te hebben in de techniek van de controles. Hier komen we in het volgende hoofdstuk op terug.

2.3.3 Rapportagetoleranties

De gemeenteraad dient ook aan te geven boven welk bedrag een bevinding gerapporteerd moet worden. Dit is wettelijk verplicht alleen bij een afkeurende verklaring. De hoogte van het bedrag is vrij te kiezen.

NB: Wij zijn voornemens ook over onze bevindingen te rapporteren bij een goedkeurende verklaring, maar daarover meer in het volgende hoofdstuk.

Op dit moment is de rapportagegrens 5 % van de verantwoordingsgrens, oftewel 0,05% van de begroting. Dat vertaalde zich in 2019 naar € 75.000,- Voor de verantwoording van afwijkingen in de uitnutting van budgetten hanteren we daarentegen een bedrag van € 70.000,-. Het is niet noodzakelijk dezelfde grenzen te hanteren voor rechtmatigheidsgebreken, maar het kan zeker geen kwaad om een eenduidig rapportagekader te hanteren. Bij de wijziging van de financiële verordening en het controleprotocol zullen we daartoe een voorstel doen.

Bij de vaststelling van deze grenzen zal de raad een afweging moeten maken tussen de kosten en baten van hoge dan wel lage verantwoordingsgrenzen en rapportagetoleranties, omdat dit direct gevolgen heeft voor de omvang en diepgang van de interne controles alsook voor de inrichting van werkprocessen.

2.4 Nieuwe rolverdeling raad en college

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft impact op de rolverdeling tussen raad en college. Het past in de context van het dualisme. Het vraagt om een dialoog tussen raad en college over aanvaardbare risico's en de daarbij soms te maken afweging tussen doelmatigheid en beheersing, tussen risico-acceptatie en control-behoefte.

Waar de accountant een vast stramien hanteert en bij de presentatie van zijn bevindingen vaak technische teksten gebruikt, zullen wij dat meer beleidsmatig duiden. Waar we nu reageren op het accountantsverslag om een verklaring te geven, is het straks onze verantwoording, waarin we ons eigen handelen onder de loep nemen en toetsen aan de afspraken die met de raad gemaakt zijn. We krijgen daarin meer ruimte om uit te leggen welke afweging we gemaakt hebben.

Daarvoor is het natuurlijk wel nodig dat college en raad vooraf overeenstemming hebben over de kaders, de verantwoordingstoleranties en de afweging tussen rechtmatigheid en doelmatigheid en de mate waarin we bereid zijn risico's te accepteren, zodat die afweging door de raad getoetst kan worden.

2.5 Nieuwe rolverdeling accountant en ambtelijke organisatie

De wetswijziging heeft ook gevolgen voor de werkzaamheden van de accountant, die namens de gemeenteraad zijn controle uitvoert. Deze zal zich gaan beperken tot een toets op getrouwheid. Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor de ambtelijke organisatie die er taken bijkrijgt. Het team Control zal meer controles moeten doen en zich daarbij aan hogere eisen moeten houden. In de afgelopen jaren is de 'Verbijzonderde Interne Controle' stapsgewijs op een hoger niveau gebracht en voor het team betekent het een logische doorontwikkeling. Wel zullen we de eisen van onafhankelijkheid en deskundigheid moeten vastleggen en borgen. Hiertoe zullen we een controlstatuut opstellen.

De accountant blijft toetsen aan de **getrouwheidscriteria**:

1. aanvaardbaarheids criterium: de financiële beheershandeling past binnen de gestelde kaders.
2. adresseringscriterium: de betaling is gedaan aan de juiste persoon of organisatie.
3. calculatiecriterium: de vastgestelde bedragen zijn juist vastgesteld en/of berekend.
4. leveringscriterium: de geleverde goederen of diensten zijn juist.
5. valueringscriterium: het tijdstip van de betalingen en de verplichtingen is juist.
6. volledigheidscriterium: alle te verantwoorden opbrengsten zijn verantwoord.

Het college laat toetsen aan de eerder vermelde **rechtmatigheidscriteria**:

1. begrotingscriterium: de financiële beheershandeling past binnen de vastgestelde begroting.
2. voorwaardencriterium: de financiële beheershandeling voldoet aan de geldende regelgeving.
3. M&O-beleid: het beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik is nagevolgd.

3 Invoering in Gooise Meren

In het voorgaande zijn we ingegaan op hetgeen de wetgever van ons verlangt. Maar belangrijker is wat wij er zelf mee willen bereiken.

3.1 Invoering vanuit de bedoeling

Het waarom van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is om het college meer nog dan nu verantwoordelijk te maken voor het bewaken van de rechtmatigheid. Dit om het college in een directe verantwoordingsrelatie te brengen met de gemeenteraad, zoals dat ook geldt voor de verantwoording over de inhoudelijke en budgettaire aspecten van haar handelen.

Voor ons staat voorop dat de verantwoording naar de raad past in de natuurlijke verhoudingen waarin de uitvoering bij het college belegd is en daarover aan de raad verantwoording aflegt. Dit betekent heel concreet dat we meer waarde hechten aan het gesprek over de bevindingen dan aan het louter afgeven van een verklaring. Dat gesprek gaat niet per se over goedkeuring of afkeuring, over het al of niet binnen verantwoordingsgrenzen blijven; dat gesprek gaat vooral over de keuzes die gemaakt zijn en die tot onrechtmatigheden hebben geleid. Het gaat over het delen van afwegingen en in sommige gevallen ook een gesprek over gemaakte fouten en de lering die daaruit te trekken is.

3.2 Transparantie, dialoog en dualisme

Daarom willen we ons ook niet beperken tot het geven van een toelichting louter bij een afkeurende verklaring. We willen **altijd alle** bevindingen delen en daarover het gesprek voeren. We doen dit vanuit het besef dat waar gehakt wordt, spaanders vallen. Er zullen altijd onrechtmatigheden zijn. Soms onbedoeld, soms omdat een proces nog niet 100% op orde is, soms bewust genomen, omdat er een andere afweging is gemaakt. Wij gaan het gesprek daarover niet uit de weg.

Dat hoort juist bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college en de verantwoordingsplicht naar de gemeenteraad. In het kader van de duale verhoudingen hebben college en raad elk hun eigen verantwoordelijkheden. Wij zullen daarin tot eigen afwegingen komen, waarop de raad ons kan en mag bevragen. Dat betekent heel concreet dat we alle bevindingen boven de rapportagetolerantie zullen vermelden in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting op het waarom van de onrechtmatigheid.

3.3 Nuanceren van de verantwoordingsgrenzen

Dit maakt ook dat we de verantwoordingsgrens niet zien als een harde grens, waaronder alles goed is en waarboven het fout is. Dat is een oversimplificatie, die geen recht doet aan de onderliggende werkelijkheid. Toch is het zinvol om grenzen te stellen, maar deze vooral te beschouwen als een eerste signalering van de stand van zaken, als een middel om de het gesprek te starten, zowel in de organisatie als tussen college en raad.

3.3.1 Onderscheid maken tussen een signaleringsgrens en de formele verantwoordingsgrens

We willen daarom werken met een 'stoplicht' strategie. We stellen voor om als formele verantwoordingsgrens de 3% van de begroting te hanteren. Dat is het rode licht, dat we niet willen passeren. Maar we willen voor de interne beheersing een 'signaleringsgrens' van 1% stellen. Blijven we daaronder, dan is het licht op groen. Tussen 1% en 3% is het stoplicht oranje. Dat betekent een nadrukkelijk gesprek over de aard van de onrechtmatigheden en het opstellen van een verbeterplan om terug naar groen te gaan.



3.3.2 Interne controle laten aansluiten op de accountantscontrole

Door de interne controle in te richten op de grens van 1% sluiten we aan bij de aanbeveling van de accountant. Het is ook de grens waarop we nu de interne controle inrichten. Een nog lagere grens heeft onzes inziens geen meerwaarde. Bij een lagere grens horen onevenredig strengere eisen aan de te controleren processen, waar deze systeemgericht gecontroleerd kunnen worden, én -waar er sprake is van een gegevensgerichte controle- van grotere steekproeven en een hogere administratieve last.

We willen zo dicht mogelijk blijven bij de huidige normen en controlemethoden. Er is een goed evenwicht gevonden tussen doelmatigheid, uitvoeringsgerichtheid en rechtmatigheid. Binnen de huidige kaders kan de interne beheersing nog verder aangescherpt worden. Het is weinig effectief om die kaders zelf nog verder aan te scherpen. De kosten aan interne bureaucratie wegen dan niet meer op tegen de baten.

3.3.3 Rapportagetoleranties laten aansluiten op de rapporteringsgrens voor begrotingsafwijkingen

Vanuit eenzelfde overweging pleiten we tenminste voor het handhaven of mogelijk verhogen van de rapportagetolerantie. Nu is dat 5% van 1%. De reden daarvoor is dat de accountant de grens van 1% hanteert en met 95% zekerheid een oordeel geeft. De resterende 5% geeft de rapportagetolerantie. Maar het staat ons vrij om een vast bedrag te hanteren. We willen dat wel in de buurt houden van de huidige grenzen. Voor 2019 was dat ca. € 75.000, -

We willen om de eenduidigheid te bevorderen voor rechtmatigheid dezelfde rapportagegrenzen hanteren als voor afwijkingen binnen de begroting, zoals we dat hanteren voor voortgangsverslagen en jaarrekening. In de financiële verordening is daarvoor een vast bedrag van 70.000 opgenomen.

Bij de herziening van de financiële verordening zullen we één bedrag opnemen, waarbij we denken aan de genoemde € 75.000, -

3.4 Rechtmatigheid als onderdeel van de bredere verantwoording

Daarmee willen we ook zichtbaar maken dat de rechtmatigheidsverantwoording in alles een onderdeel is van de veel bredere verantwoording naar de gemeenteraad. Het is een van de aspecten van ons handelen waarop we aanspreekbaar zijn.

3.4.1 Een integrale verantwoording, niet een apart statement

Landelijk is er in de voorbereiding op de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording veel gesproken over het toewerken naar een 'In Control Statement'. Ook in de whitepaper van BDO wordt dit als een ultiem doel beschreven. In zo'n In Control Statement zouden naast rechtmatigheid ook aspecten van doelmatigheid en doeltreffendheid aan de orde komen.

We onderschrijven dat een organisatie moet kunnen garanderen dat er doelmatig, doeltreffend en rechtmatig gewerkt wordt. Maar het afgeven van zo'n statement slaat onzes inziens de plank mis. Is niet juist het Planning en Control instrumentarium bedoeld voor de integrale verantwoording over de uitvoering van de

gemeentelijke taken, in al haar facetten? Bedden we niet juist de rechtmatigheidsverantwoording in binnen dat instrumentarium om dit te vervullen? Kortom, uiteindelijk zien we de jaarrekening als geheel als ons 'In Control Statement'.

Wel zullen we in de paragraaf Bedrijfsvoering in de komende jaren meer informatie over indicatoren op het gebied van doelmatigheid opnemen. Voorbeelden hiervan zijn benchmarkgegevens over formatie, over uitgaven ICT per inwoner, of resultaten uit onderzoeken als 'waarstaatjegemeente.nl'.

3.4.2 Een 'managementletter' in het voortgangsverslag 2

In de huidige situatie doet de accountant een interimcontrole, waarna hij een managementletter afgeeft, waarin de tussentijdse bevindingen op het vlak van rechtmatigheid gerapporteerd worden aan het college. Dat zal vanaf 2021 niet meer gebeuren, tenminste niet meer ten aanzien van het onderdeel rechtmatigheid. Maar we zullen zelf wel een interimcontrole uitvoeren. Daarover rapporteren we dan aan de gemeenteraad bij het tweede voortgangsverslag.

Overigens is het voornaamste doel van de managementletter het adviseren door de accountant aan het management van de organisatie over te treffen verbetermaatregelen. Dat advies zullen we van de concerncontroller vragen vanaf 2021. Deze zal vanaf dat jaar vanuit de interimcontrole zijn analyse vertalen naar aanbeveling in een eigen managementletter.

3.5 Interne beheersing is meer dan een rechtmatigheidstoets

Sturing en beheersing van processen in de organisatie, projectmanagement en planmatig werken is dagelijks werk. Daarbij hanteren we tal van instrumenten die medewerkers, management en college, elk vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, in staat stellen het werk te beheersen en daarover verslag te leggen. Soms is door vastlegging in systemen, soms is dat een mondelinge terugkoppeling.

Hierbij hanteren we soms expliciet, soms impliciet normen. Op verschillende niveaus liggen kaders vast voor het functioneren van de organisaties.

Op het allerhoogste niveau zijn dat de eisen vanuit wet- en regelgeving. Deze vormen het normenkader, zoals dat door de gemeenteraad in het controleprotocol worden vastgelegd. Op basis van dat kader rapporteren we naar de raad. Maar, niet alles wat we voor ons zelf willen bewaken ook, wordt tot dit formele normenkader gerekend! Uiteindelijk worden binnen het geheel van de interne beheersing verschillende normen en rapportagegrenzen gehanteerd, voor signalering binnen processen, voor interne bewaking en escalatie naar het management, voor bijsturing door het college, voor verantwoording naar de raad.

Ook als de gemeenteraad besluit om de verantwoordingsgrens ruim te stellen en de rapportagetoleranties op te rekken, zal dat niet leiden tot een andere omgang met sturing en beheersing binnen de organisatie. Omgekeerd kunnen lagere grenzen wel leiden tot een grotere rapportagedruk (en een overlap van sturingsniveaus).

Over dit geheel van interne beheersing leggen we ook verantwoording af. Daarmee verschaffen we bij de rechtmatigheidsverantwoording extra inzicht in de mate waarin er sprake is van structurele verbeterpunten dan wel van mogelijke incidentele missers.

4 Vertaling naar lokale regelgeving

De wetswijzing zal vertaald moeten worden naar lokale regelgeving. Het krijgt zijn weerslag in de Planning & Control cyclus, in verordeningen en in beleidsregels. Hieronder geven we aan wat er wettelijk gedaan moet worden en welke aanpassingen we zelf willen doorvoeren in onze verordeningen en beleidsregels

4.1 Opname van de verantwoording in de P&C-cyclus

De jaarlijkse uitwerking van de rechtmatigheidsverantwoording krijgt zijn beslag in de planning en controlcyclus.

4.1.1 De rechtmatigheidsverklaring in de jaarrekening

De wet schrijft voor dat in de jaarrekening een verklaring wordt opgenomen. De tekst hiervan is voorgeschreven. Deze wordt direct na de inleiding in de jaarrekening opgenomen.

4.1.2 De rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf Bedrijfsvoering bij het jaarverslag

De wet schrijft tevens voor dat in de paragraaf Bedrijfsvoering de Rechtmatigheidsverantwoording wordt opgenomen. Dit is een toelichting op de verklaring. Wettelijk is alleen verplicht de bevindingen toe te lichten boven de rapportagetoleranties en dat alleen als er sprake is van een afkeurende verklaring. De gemeente Gooise Meren gaat verder in haar streven naar transparantie en zal daarom **altijd alle** bevindingen boven de rapportagetolerantie toelichten, ook als er sprake is van een goedkeurende verklaring. Tellen de bevindingen op tot boven de 'signaleringsgrens' van 1%, dan zal er tevens een verbeterplan worden opgesteld dat ook bij de verantwoording toegelicht wordt.

De gemeente Gooise Meren zal bij de verantwoording de bevindingen groeperen naar de rechtmatigheidscriteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het voorwaardencriterium, en
- Het Misbruik en Oneigenlijk gebruik-criterium.

De bevindingen worden tevens getoetst aan de vooraf afgesproken risicoprofielen, om daarmee inzicht te bieden in de afwegingen die er mogelijk aan ten grondslag hebben gelegen.

4.1.3 Interim rapportage bij het tweede voortgangsverslag

Naar aanleiding van de interimcontrole zal een stand van zaken worden gegeven en een prognose ten aanzien van de omvang van de onrechtmatigheden. Bijzondere bevindingen worden gedeeld en tussentijdse maatregelen aangegeven.

4.2 Wijziging van verordeningen

Om de wetswijziging in lokale regelgeving te verankeren dienen een aantal verordeningen aangepast dan wel aangevuld te worden.

4.2.1 De financiële verordening

De raad zal een aantal aanpassingen in de Financiële Verordening moeten doorvoeren, die het bovenstaande verankeren in de verantwoordingsrelatie tussen college en gemeenteraad. Daartoe zullen artikelen toegevoegd worden over de rechtmatigheidsverantwoording en de rol van de Interne Controle / Auditfunctie. De bepalingen over de accountant zullen wijzigen.

4.2.2 De controleverordening

Ook de controleverordening vraagt om aanpassing, omdat de opdracht aan de accountant wijzigt en omdat hierin nu ook de eisen aan de controle door het college moeten worden vastgelegd.

4.2.3 Het controleprotocol

Tenslotte zal een nieuw controleprotocol voorgelegd worden, waarin de verantwoordingsgrenzen en rapportagetolerantie worden vastgelegd. Zoals gesteld zullen we daarin een tweetrapsbenadering voorstellen: de grens voor goed- dan wel afkeuring te leggen op 3% van de begroting, maar een signaleringsgrens van 1% te kiezen en daarop de interne controle in te richten.

In het controleprotocol wordt ook het normenkader vastgelegd ten behoeve van de toetsing aan het voorwaardencriterium. Mogelijk zullen we een aantal meerjarige afspraken in de controleverordening opnemen, zodat het jaarlijks vast te stellen protocol zich kan beperken tot de opsomming van het normenkader en de opdracht aan de accountant.

4.3 Aanpassing beleidsregels

Het college moet een aantal zaken uitwerken in beleidsregels. Nieuw is het controlstatuut. De budgethoudersregeling heeft aanvulling en het controleplan zal uitgebreid en aangescherpt worden.

4.3.1 Controlstatuut

Het college zal ter uitwerking van de financiële verordening een Controlstatuut opstellen, waarin de onafhankelijke positie van de Interne Auditfunctie geborgd wordt, alsmede de bevoegdheden van de controller(s) omschreven. Ook zal het de rapportagelijnen beschrijven naar management, college, gemeenteraad en auditcommissie. Dit statuut vormt samen met het nu voorliggende ambitiesdocument de actualisatie van de Controlvisie 2016-2020.

Het Controlstatuut zal ook de taken van de concerncontroller toelichten en daarmee het onderscheid tussen de auditfunctie (de interne controle) en de signalerende en adviserende functie verhelderen. Daarmee wordt ook onderscheid gemaakt in de verplichte taken in het kader van de rechtmatigheidscontrole en de specifiek aan hem/haar opgedragen taken ten aanzien van het bewaken en mede-ontwikkelen van de financiële beheersing en doelmatigheid van de ambtelijke organisatie, zoals we dat hieronder in paragraaf 4.4. toelichten.

4.3.2 Budgethoudersregeling

In de budgethoudersregeling zullen de plichten van de budgethouder nadrukkelijker vastgelegd worden, in relatie tot de verantwoordingsplicht aan de (concern)controller. Hiermee sluit het bouwwerk van de interne beheersing voor wat betreft de rechten en plichten binnen de organisatie.

4.3.3 Controleplan

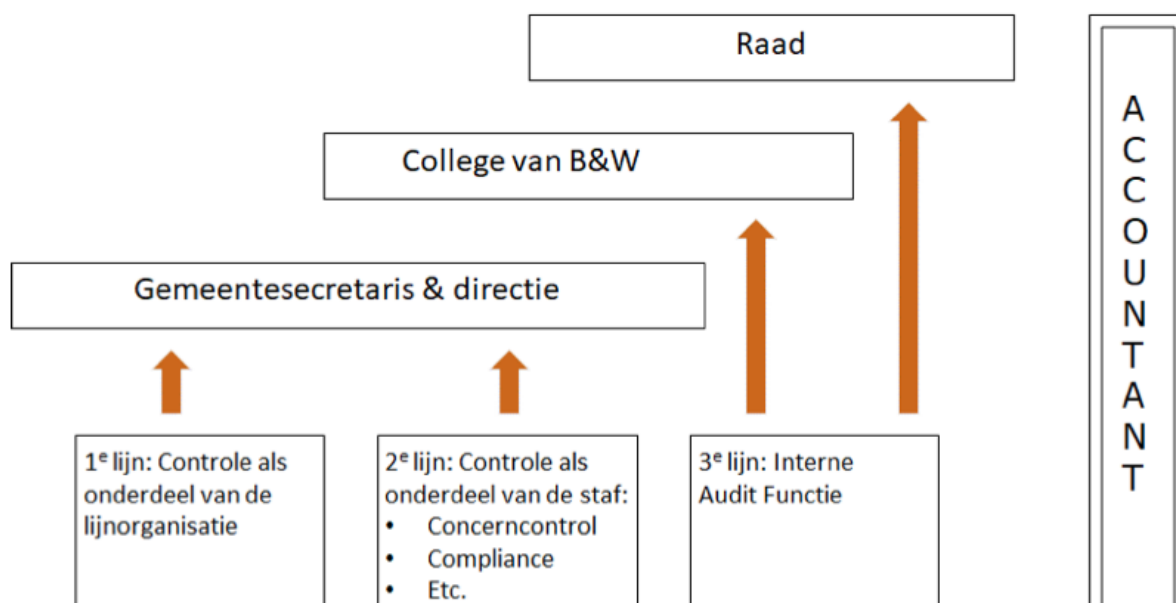
Tenslotte zal een Controleplan 2021 opgesteld worden, waarin de werkzaamheden ten aanzien van de Verbijzonderde Interne Controle tot in detail uitgewerkt worden, conform de standaarden die daarvoor gelden. Zoals eerder in een voetnoot aangegeven, zullen we dit op een niveau moeten vormgeven dat afdoende is voor de accountant om -zonder verdere extra controles- tot een oordeel over de getrouwheid van onze rechtmatigheidsverklaring te komen.

4.4 Versterken interne beheersing

Waar nodig zullen in de werkprocessen extra waarborgen aangebracht worden en systemen zodanig ingericht dat een monitoring mogelijk is die aansluiten op het controleplan. Hierbij zullen we nadrukkelijk de doelmatigheid in het vizier houden: de maatregelen moeten bijdragen aan de dagelijkse sturing en de effectiviteit van de ambtelijke organisatie. Toename van administratieve last moet zoveel als mogelijk voorkomen worden.

4.4.1 Three lines of defense

Een veel gebruikt model hanteert het beeld van de drie 'verdedigingslinies'. De eerste is het belangrijkste. Dat gaat om de waarborgen in het proces en de dagelijkse operationele sturing. De tweede ziet op de advisering, monitoring en rapportage door financieel adviseurs, inkopers, privacy en security-officers, met een bijzondere rol voor de concerncontroller in een overkoepelende bewakingsrol. Hij is ook de schakel naar de derde lijn: de onafhankelijke auditfunctie (de Verbijzonderde Interne Controle), die onder zijn verantwoordelijkheid de interne controle uitvoert. Tenslotte stemt hij af met de accountant (van de raad). In het genoemde controlstatuut zal deze rol verder uitgewerkt worden.



4.4.2 Programma versterking financiële beheersing

Alles begint bij de inrichting van de eerste lijn. Met de toenemende eisen aan interne beheersing zullen ook hier vervolgstappen gezet worden. Een programma versterking financiële beheersing is opgezet om de initiatieven die op verschillende terreinen in gang gezet zijn, met elkaar te verbinden en de samenhang te bewaken. Het voert te ver om hier op alle aspecten in te gaan, maar het gaat onder meer om de volgende onderdelen:

1. Verbeteren van de kwaliteit en samenhang van het P&C- en beheersinstrumentarium;
2. Specifieke aandacht voor de calculaties, uitgangspunten, planning en financiering van het investeringsplan, in relatie tot de instelling van een kapitaallastenplafond;
3. De actualisatie van de beheerplannen;
4. Het versterken van het contractmanagement;
5. Herijking financieel beleid;
6. Vervolmaken functiescheiding in processen en systemen (invoering normposities en autorisatiematrixes).

4.5 Alle wijzigingen in een overzicht



5 Conclusie en samenvatting

Met ingang van het begrotingsjaar 2021 gaat een wetswijziging in. Vanaf dat moment zal de accountant bij de jaarrekening alleen nog op getrouwheid een oordeel afgeven. Het oordeel over rechtmatigheid zal niet langer door hem gegeven worden. Hiervoor wordt het college verantwoordelijk.

Het college zal over de rechtmatigheid van de in de jaarrekening 2021 opgenomen baten en lasten en balansmutaties een verklaring afgeven. De bevindingen die ten grondslag liggen aan die verklaring worden in de paragraaf Bedrijfsvoering toegelicht.

De gemeenteraad bepaalt vooraf binnen welke verantwoordingsgrens sprake is van een goedkeurende verklaring. De gemeenteraad bepaalt ook aan welk normenkader getoetst wordt. Tevens geeft hij de rapportagetolerantie aan; boven welk bedrag bevindingen gerapporteerd dienen te worden. Hiertoe stelt hij een controleprotocol Rechtmatigheid² vast. Dat is niet anders dan nu, alleen bindt de raad hierin niet langer (de accountant, maar vanaf 2021 het college. En waar de verantwoordingsgrens nu vastligt, kan de gemeenteraad straks kiezen voor een grens tussen de 0% en 3% van de begroting.

Met de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidsverantwoording naar het college krijgt het dualisme nog verder gestalte. Het college staat voor een integrale verantwoording van de uitvoering en zal dat in de jaarstukken meer dan ooit laten zien. Om deze nieuwe taak waar te maken is een verdere versterking van de interne beheersing nodig. Gelukkig zijn daarvoor geen grote stappen nodig. Door de ontwikkelingen op dit vlak rustig door te zetten in 2020 en 2021 zullen we het niveau bereiken dat nodig is om op basis van een deskundige en onafhankelijke Interne Controle de verklaring en verantwoording af te kunnen geven.

Het is de ambitie van het college om in die verantwoording volkomen transparant te zijn. We willen altijd alle bevindingen -boven de rapportagetolerantie- met de gemeenteraad delen. Ook als er sprake is van een goedkeurende verklaring. Ook zullen we de interne controle richten op de ook door de accountant voor getrouwheid gehanteerde norm van 1% van de begroting. Daarmee correspondeert een rapportagetolerantie van om en nabij € 75.000,-. Wij zullen in een aangepaste financiële verordening dit bedrag als vast bedrag opnemen en dat gelijktrekken met de rapportagegrens voor financiële afwijkingen binnen de budgetten.

Wat wij in het genoemde controleprotocol zullen voorstellen, is om de verantwoordingsgrens voor een goedkeurende verklaring op 3% vast te stellen. Dat maakt dat wij op basis van een getrapte analyse het gesprek met u kunnen voeren. Zoals gesteld richten wij de interne beheersing en controle in op de grens van 1%. Dat is ons ambitieniveau. Maar die 1% is een signaleringsgrens, die als we erboven komen, moet leiden tot een verbeterplan. Het gesprek tussen het college en de gemeenteraad over de bevindingen zal dan scherper zijn en gericht op die verbetering. We zien dit als een 'oranje stoplicht'. Door de grens waarboven van afkeuring sprake is, op 3% te stellen, is er een marge waarbinnen een dialoog over de afwegingen die we gemaakt hebben mogelijk is. Want niet elke onrechtmatigheid is vermijdbaar en niet elke onrechtmatigheid moet voorkomen worden. Soms prevaleert doelmatigheid of daadkracht. Daarin willen we ook als college onze rol nemen.

In het najaar leggen we een nieuwe financiële verordening, controleverordening en controleprotocol aan u voor. Tegelijkertijd zullen we de onafhankelijke positie van de Interne Control verankeren in een controlstatuut. Ook scherpen we de budgethouderregeling aan. Tenslotte stellen we op basis van het normenkader uit het controleprotocol een controleplan op. De eerste bevindingen delen we met u in het tweede voortgangsverslag over 2021 op basis van een interimcontrole. In de jaarrekening 2021 komt de eerste rechtmatigheidsverklaring door het college, met een uitgebreide verantwoording in de paragraaf bedrijfsvoering.

² Ten aanzien van de getrouwheid zal nog steeds een opdracht naar de accountant uitgaan. Dat zal betekenen dat er ook een controleprotocol Getrouwheid nodig blijft. Vooral nog gaan we ervan uit dat we beide punten binnen één protocol kunnen opnemen.