



Aanleiding

Vanaf 2022 moet het College van B&W een rechtmatigheidsverantwoording opnemen (over het verslagjaar 2021) in de jaarrekening. 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.

In de aanloop naar het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording in 2022 (het jaar waarin de jaarrekening 2021 zal worden opgesteld) zullen enkele bestuurlijke keuzes moeten worden gemaakt en zullen ook binnen de organisatie verschillende maatregelen getroffen moeten worden met betrekking tot de uitvoering. Om zo goed mogelijk voorbereid te zijn is het belangrijk op tijd van start te gaan met de nodige voorbereidingen. In deze startnotitie wordt u meegenomen in de veranderingen die de invoering van het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording door het college met zich meebrengt en zullen enkele bestuurlijke keuzes worden voorgelegd. Daarnaast wordt er een planning meegegeven waarin inzichtelijk is gemaakt welke fases de voorbereiding doorloopt.

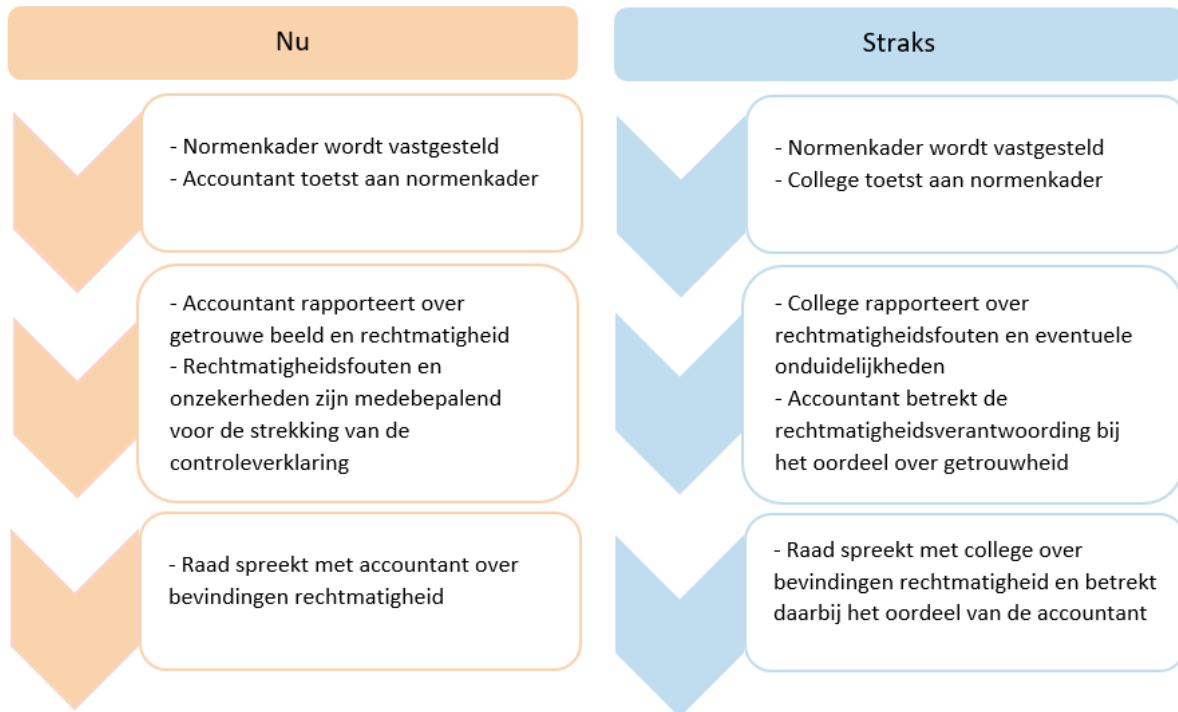
Doel van de rechtmatigheidsverantwoording

Een belangrijk doel van de rechtmatigheidsverantwoording door het college is dat het gesprek over de verantwoording gevoerd kan worden tussen college en raad en zij zo haar controlerende rol beter kan vervullen. Door een transparante verantwoording van het college en een duidelijke toelichting op gerapporteerde rechtmatigheidsafwijkingen kan het onderlinge vertrouwen tussen raad en college groeien. Door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording zou het bewustzijn van het (hoger)management voor een rechtmatige verantwoording en de verantwoordelijkheid voor de daarvoor benodigde beheersing in processen moeten groeien.

Wat gaat er veranderen?

Op dit moment is het College van B&W reeds bestuurlijk verantwoordelijk voor de financiële rechtmatigheid. De accountant geeft echter in zijn verklaring bij de jaarrekening een expliciet oordeel over de financiële rechtmatigheid. In het accountantsverslag brengt de accountant bevindingen ten aanzien van de financiële rechtmatigheid onder de aandacht.

Vanaf boekjaar 2021 zal het college zelf verantwoording afleggen over de uitkomsten van de controles op de financiële rechtmatigheid. De rechtmatigheidsverantwoording wordt een onderdeel van de jaarrekening. De accountant controleert de jaarrekening en geeft daar door middel van de controleverklaring een oordeel over. De controleverklaring omvat vanaf het boekjaar 2021 slechts een oordeel over de getrouwe verantwoording van baten, lasten en balansmutaties. Er is geen sprake meer van een expliciet oordeel van de accountant over rechtmatigheid. De rechtmatigheidsverantwoording van het college is overigens wel onderdeel van de controle op getrouwheid door de accountant.



Figuur 1: een schematische weergave van de veranderingen bij de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording

Rollen en verantwoordelijkheden

Ten aanzien van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording zal de gemeenteraad de verantwoordingsgrens vaststellen en aan het college aangeven welke zaken aangaande de rechtmatigheid in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen dienen te worden.

Het college was reeds verantwoordelijk voor de rechtmatigheid omtrent het gevoerde bestuur. Het gehele college is reeds verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van de bedrijfsprocessen om dit te voorkomen. Daarnaast zal het college vanaf de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording verantwoordelijk zijn voor het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening en het opnemen van de toelichting in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Deze toelichting zal ingaan op onderwerpen die rechtmatigheid raken en de vormgeving van de interne beheersing. In de bedrijfsvoeringsparagraaf presenteert het college de visie op rechtmatigheid en de visie op de ontwikkeling en kwaliteit van bedrijfsvoering. Dit is tevens de plek waar de afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen verder worden toegelicht. Hierbij zal worden toegelicht welke maatregelen reeds zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om het handelen conform wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen en welke maatregelen nog getroffen zullen worden. Daarnaast zal het college het niet naleven van de overige normbedragen uit de Gids Proportionaliteit (voor niet-Europese aanbestedingen) rapporteren in de paragraaf bedrijfsvoering wanneer zij constateert dat deze normen veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn.

Tenslotte is het de verantwoordelijkheid van de accountant om de getrouwheid van de jaarrekening vast te stellen, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording (die onderdeel uitmaakt van de jaarrekening).



Is er sprake van dubbel werk door de accountant?

Door de nieuwe werkwijze waarbij het college de rechtmatigheidsverantwoording opstelt en de accountant deze controleert kan de vraag ontstaan of de accountant het werk van de gemeente gaat overdoen. Het college bestuurt en voert het beleid uit. De gemeenteraad stelt de kaders vast en controleert het college. De jaarrekening is van groot belang voor de uitoefening van de controlefunctie. De gemeenteraad kan haar controlerende rol niet goed invullen als, in het kader van 'checks en balances', de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording niet is gecontroleerd. De controle van de accountant is nodig voor de raad om een goede invulling te geven aan haar controlerende taak.

Het is niet de bedoeling dat de accountant het door de gemeente uitgevoerde werk opnieuw gaat doen, maar zij kan niet volstaan met enkel kennis nemen van de uitgevoerde werkzaamheden en bevindingen. De accountant zal deels gebruik kunnen maken van hetgeen door de gemeente aangeleverd wordt. De mate waarop de accountant op de werkzaamheden van de gemeente kan steunen is onder andere afhankelijk van de kwaliteit van de (verbijzonderde) interne controle en de onderbouwing van de bevindingen. Voor Haarlem gebeurt dit al grotendeels en kan de accountant gezien de kwaliteit gebruik maken van het werk van de gemeente.

Daarnaast is de verwachting dat door de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording de verantwoordelijkheid meer bij de betreffende afdelingen zou moeten komen te liggen. Waardoor de aandacht voor de verbetering van de interne beheersing van processen vergroot zou moeten worden en de accountant voor de benodigde werkzaamheden in hogere mate gebruik zal kunnen maken van het werk van de gemeente.

Welke keuzes dienen er gemaakt te worden?

In het traject voorafgaand aan het invoeren van de rechtmatigheidsverantwoording heeft de raad de mogelijkheid om haar ambitie kenbaar te maken met betrekking tot dit onderwerp. Aangezien er verschillende keuzemogelijkheden zijn rondom het volwassenheidsniveau van de rechtmatigheidsverantwoording is het belangrijk dat de raad haar opvatting kenbaar maakt.

Het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening is vanaf boekjaar 2021 verplicht.

Volwassenheid rechtmatigheidsverantwoording

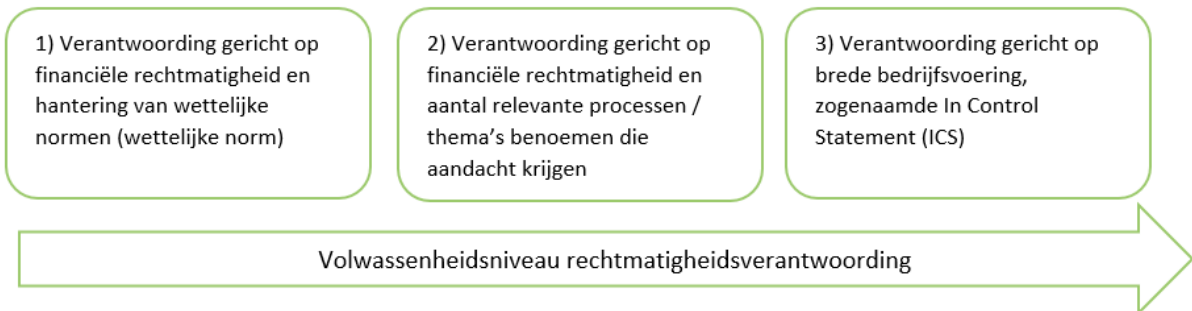
De keuze om enkel de financiële rechtmatigheidsverantwoording op te nemen is het basisniveau waarmee wordt voldaan aan de wettelijke norm. Dit niveau is gelijk aan de huidige uitvoering waarbij de accountant de rechtmatigheidsverklaring verstrekt. Elk hoger volwassenheidsniveau gaat gepaard met meer transactiekosten.

Naast het basisniveau is er een mogelijkheid tot uitbreiden, waarbij niet alleen naar de financiële rechtmatigheidsverantwoording wordt gekeken. Enkele specifieke processen of thema's kunnen aanvullend benoemd worden die in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag verantwoord moeten worden. Voorbeelden van dergelijke elementen zijn de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) of bevindingen omtrent cybersecurity. Jaarlijks kan in een gezamenlijke afstemming tussen college en raad vastgesteld worden of er de wens bestaat om extra elementen toe te voegen aan de rechtmatigheidsverantwoording door het college. Op deze manier kan een groeipad uitgestippeld worden. Waarbij ook in ogenschouw genomen moet worden dat het toevoegen van extra elementen leidt tot een hogere personele inzet binnen de organisatie, waardoor de uitvoeringskosten zullen toenemen.

Het opnemen van een In Control Statement (ICS) naast de rechtmatigheidsverantwoording vormt het hoogste ambitieniveau. Een ICS gaat veel verder dan de rechtmatigheidsverantwoording en zegt ook iets over het functioneren van de interne bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van (risicomanagement)processen en ICT-systemen. Dit ambitieniveau vraagt diepgaander onderzoek naar processen en interne beheersing zodat het



college verantwoording kan afleggen over de kwaliteit van de interne beheersing en bijbehorende verbeterpunten. Een dergelijke verantwoording kan bijdragen aan het gesprek tussen de raad en het college.



Figuur 2: de verschillende volwassenheidsniveaus van de rechtmatigheidsverantwoording

Besluitpunt 1a: In het start jaar verantwoording 2021 de rechtmatigheidsverantwoording te richten op financiële rechtmatigheid en hantering van wettelijke normen.

Besluitpunt 1b: In 2022 voor de verantwoording 2022 afwegen welke volgende stappen in de rechtmatigheidsverantwoording gezet gaan worden.

Het college stelt aan de raad voor om voor de jaarrekening 2021 (verantwoording in 2022) te kiezen voor het basisniveau waarbij voldaan wordt aan de wettelijke plicht om de rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in de jaarrekening. Vervolgens kan 2022 gebruikt worden om te verkennen wat de volgende stappen zijn. Bij de jaarrekening 2022 (dus in 2023) zouden de onderwerpen AVG en cybersecurity aangewezen kunnen worden als specifieke thema's die in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag opgenomen worden. Op deze manier wordt de mate van volwassenheid van de rechtmatigheidsverantwoording geleidelijk naar een hoger niveau gebracht.

Verantwoordingsgrens bepalen

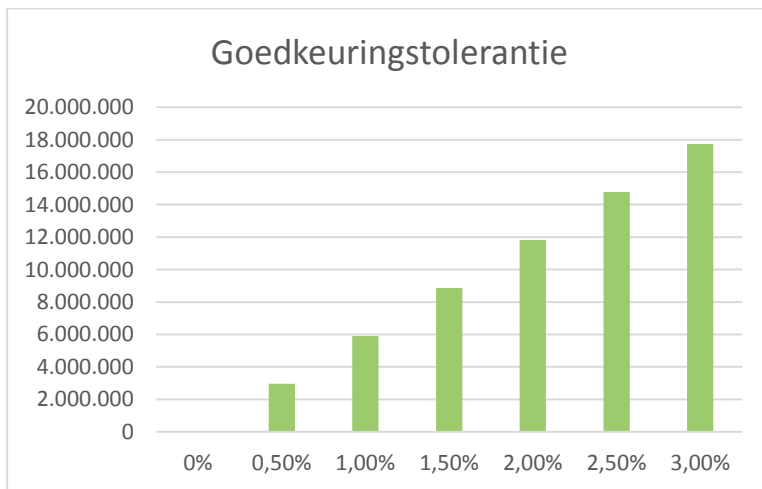
Een ander besluit dat de gemeenteraad dient te nemen heeft betrekking op de verantwoordingsgrens die zal worden gehanteerd voor de uitvoering van de werkzaamheden waarop de rechtmatigheidsverantwoording wordt gebaseerd. Er is reeds een bandbreedte vastgesteld waar tussen de verantwoordingsgrens zal moeten komen te liggen. Deze bandbreedte is vastgesteld op 0% tot 3% van de totale lasten binnen de gemeente, inclusief de dotatie aan de reserves. De verantwoordingsgrens vormt de grens voor de geconstateerde afwijkingen: alle geconstateerde afwijkingen boven de verantwoordingsgrens zullen door het college moeten worden gemeld in de rechtmatigheidsverantwoording. Het gaat hierbij om het totaal aan gevonden afwijkingen, wanneer het totaal de verantwoordingsgrens overstijgt dan wordt dit opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast kan worden afgesproken om een rapporteringgrens vast te stellen zoals ook gebruikelijk is bij de accountantscontrole. Voor de accountantscontrole ligt de rapporteringgrens op € 295.500. (5% van de verantwoordingsgrens).

Ten aanzien van het vaststellen van de verantwoordingsgrens zijn twee overwegingen van belang: efficiëntie en relevantie. Met betrekking tot de efficiëntie zal het kostbaar en tijdrovend zijn om iedere euro die kan leiden tot een rechtmatigheidsfout te controleren en te verantwoorden. Daarnaast wil de raad sturen op hoofdlijnen en daarom zal niet elke afwijking relevant zijn voor de raad.



In het Audit Plan 2020 van Deloitte staat de goedkeuringstolerantie (materialiteit) beschreven die de account zal gebruiken voor de controle van het boekjaar 2020. Op grond van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden bedraagt de goedkeuringstolerantie maximaal 1% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan reserves) voor fouten en 3% voor onzekerheden. De raad volgt tot nu toe de goedkeuringstolerantie van het BADO. De goedkeuringstolerantie die voor boekjaar 2020 gehanteerd zal worden is € 5,9 miljoen (1% van de totale lasten inclusief dotaties aan reserves).

Onderstaande grafiek geeft de absolute waarden weer bij de verschillende tolerantiegrenzen binnen de bandbreedte.



Besluitpunt 2a: De verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording vast te stellen op 1% van de lasten inclusief dotaties aan reserves.

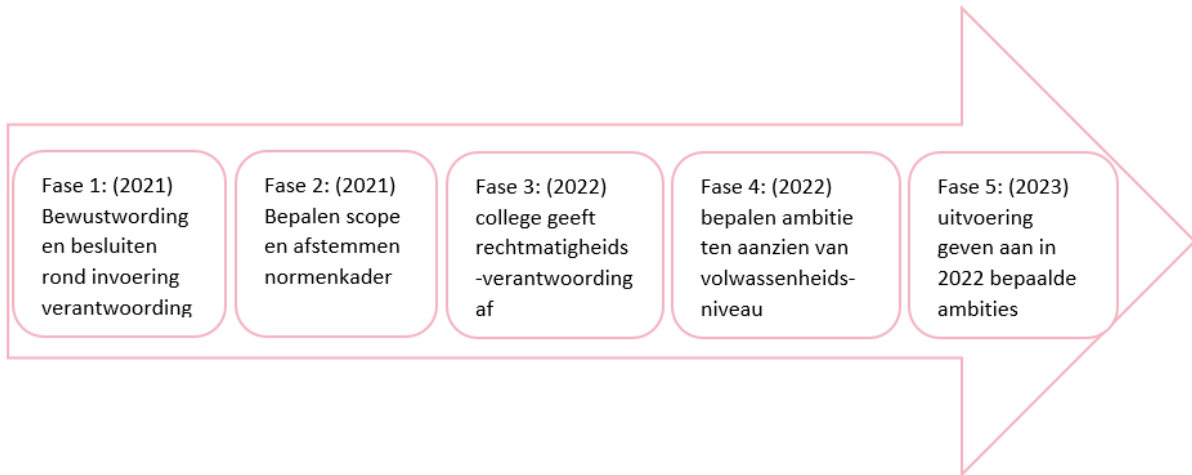
Besluitpunt 2b: De rapporteringstolerantie vast te stellen op 5% van de verantwoordingsgrens (€ 300.000 voor 2020).

Het college stelt aan de raad voor om voor de vaststelling van de verantwoordingsgrens aan te sluiten bij de goedkeuringstolerantie zoals deze reeds enkele jaren voor Haarlem wordt gebruikt. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording betreft een verschuiving van werkzaamheden die eerst door de accountant werden uitgevoerd en nu door het college uitgevoerd zullen worden. Er is daardoor geen reden om de uitgangspunten met betrekking tot de verantwoordingsgrens aan te passen.

Daarnaast wordt voorgesteld, om net als bij de jaarrekeningcontrole, een rapporteringstolerantie vast te stellen. De rapporteringstolerantie zoals vermeld in het Audit Plan 2020 van Deloitte bedraagt € 295.500. Alle afwijkingen boven de rapporteringstolerantie kunnen vervolgens worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

Planning

De eerste financiële rechtmatigheidsverantwoording zal door het college worden afgegeven over boekjaar 2021. Om ervoor te zorgen dat de controlewerkzaamheden uitgevoerd kunnen worden en de verantwoording voorzien van een degelijke onderbouwing kan worden afgegeven zullen nog verschillende voorbereidingen getroffen moeten worden. Er is daarom een planning opgesteld met verschillende fases waarin keuzes gemaakt moeten worden en voorbereidingen worden getroffen.



De eerste fase staat in het teken van het creëren van bewustwording binnen de gemeente van de impact van de wetswijziging. In deze fase zal de gemeenteraad de verantwoordingsgrens en rapporteringsgrens vaststellen en een besluit nemen over het gefaseerd bepalen van haar ambitie met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording. Zie besluitpunten 1a, 1b, 2a en 2b.

In fase twee zullen de scope en diepgang van de werkzaamheden om een betrouwbare rechtmatigheidsverantwoording af te geven centraal staan. Ook wordt, zoals gebruikelijk, het normenkader vastgesteld dat het toetsingskader vormt voor de uit te voeren werkzaamheden. Hierna zal in fase 3, in 2022, voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording verstrekt zal worden door het college over het boekjaar 2021, als onderdeel van de jaarrekening.

Fase vier richt zich vervolgens op het bepalen van de ambitie met betrekking tot het volwassenheidsniveau van de rechtmatigheidsverantwoording. Wanneer deze ambitie is bepaald kan hier in 2023, bij fase 5, uitvoering aan worden gegeven.

Processtappen:

Begin oktober	Staf P&C: wethouder geeft richting mee aan startnotitie Zelfde week: directie geeft richting mee aan startnotitie
Eind oktober	Agendering college (blauwe agenda) Aanbieden aan auditcommissie
November	Opstellen collegenota ter behandeling in commissie Bestuur
December	Afstemming met auditcommissie Haarlem en accountantscommissie Zandvoort
Januari	Opnieuw bespreking in auditcommissie Haarlem

Verder is van belang dat de stappen die gezet worden in het bepalen van de niveaus van volwassenheid van de rechtmatigheidsverantwoording voor Haarlem en Zandvoort gelijk moeten oplopen. Hiervoor wordt afstemming met college en accountantscommissie geregeld.

Bronnen:

Notitie Rechtmatigheidsverantwoording – Commissie BADO, 20-03-2020



Rechtmatigheidsverantwoording bij gemeenten – T. Budding & H. de Boer, TPC december 2019
Notitie rechtmatigheidsverantwoording – concept ten behoeve van consultatie – 12-12-2020