

Implementatieplan Rechtmatigheidsverantwoording 2023

De raad der gemeente Soest;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 19 september 2023;

besluit:

1. De verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording van het college van B&W vast te stellen op 1,0 % van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves);
2. De rapportagegrens voor de rechtmatigheidsverantwoording van het college B&W vast te stellen op €100.000;

1 Inleiding

1.1 Algemeen

De rechtmatigheidsverantwoording van gemeentes is van belang om het vertrouwen van burgers, bestuurders en andere belanghebbenden te behouden en te versterken. Het stelt gemeentes in staat om transparantie en accountability te waarborgen, en om aan te tonen dat zij op een verantwoorde en rechtmatige manier met publieke middelen omgaan.

Binnen de rechtmatigheidsverantwoording worden verschillende aspecten geëvalueerd en gerapporteerd. Dit omvat onder andere de naleving van wet- en regelgeving, de juistheid en volledigheid van financiële verantwoordingen en de rechtmatigheid van uitgaven en inkomsten.

Om de rechtmatigheidsverantwoording te waarborgen, hebben gemeentes verschillende instrumenten tot hun beschikking. Dit omvat onder andere interne controlemechanismen, zoals een adequaat financieel beheer en interne auditprocessen.

Binnen de gemeentes maakte het proces van rechtmatigheid al deel uit van de interne processen. Voorheen werd de rechtmatigheid gecontroleerd door de accountant. Vanaf dit jaar is de controle in handen van de gemeente zelf. Echter brengt de rechtmatigheidsverantwoording nieuwe uitdagingen met zich mee voor gemeentes. Het vereist een continue bewaking en evaluatie van de naleving van wet- en regelgeving, evenals een goede documentatie en verantwoording van besluitvormingsprocessen en financiële transacties. Bovendien moeten gemeentes in staat zijn om eventuele bevindingen en aanbevelingen uit controleprocessen op te volgen en te corrigeren.

Al met al speelt de rechtmatigheidsverantwoording een essentiële rol in het bevorderen van goed bestuur en het versterken van het vertrouwen in gemeentes. Door te zorgen voor transparantie, accountability en een rechtmatige omgang met publieke middelen, kunnen gemeentes hun verantwoordelijkheden op een betrouwbare en effectieve manier vervullen en bijdragen aan het welzijn en de ontwikkeling van hun lokale gemeenschappen.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op rechtmatigheidsverantwoording. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 3 de impact van de rechtmatigheidsverantwoording op de verordeningen toegelicht. Hoofdstuk 4 behandelt het stappenplan voor implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording. In hoofdstuk 5 lichten we de rollen en verantwoordelijkheden toe. Op basis van de huidige interne controle van gemeente Soest worden in hoofdstuk 6 het ambitieniveau, de verantwoordingsgrens en de rapporteringsgrens toegelicht.

2 Rechtmatigheidsverantwoording

De rechtmatigheidsverantwoording vormt een belangrijk onderdeel van de jaarrekening van gemeentes. Het biedt een transparant en verantwoordingsgericht kader waarin het College van Burgemeester en Wethouders (hierna: het college B&W) de rechtmatigheid van het financieel beheer en de bedrijfsvoering van de gemeente verantwoordt.

2.1 Algemeen

Rechtmatigheidsverantwoording is het proces waarbij gemeentes verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van hun financiële handelingen en het naleven van wet- en regelgeving. Deze verantwoording is van groot belang om transparantie en vertrouwen te waarborgen in de besteding van publieke middelen.

Voorheen was het college B&W al verantwoordelijk voor de rechtmatigheid, echter verstrekke de externe accountant een controleverklaring met een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekening van de gemeente.

Vanaf 2023 dient het college B&W zelf een verantwoording op te stellen met betrekking tot de rechtmatigheid. De gemeenteraad gaat hierover in overleg met het college B&W en neemt zo een controlerende rol op zich. De rechtmatigheidsverantwoording wordt opgenomen in de jaarrekening. Daarmee valt de rechtmatigheidsverantwoording onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. De accountant kijkt dus nog wel naar de juistheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

Dat betekent dat met ingang van 2023 de rechtmatigheidsverantwoording meer integraal onderdeel van de reguliere planning en control cyclus van gemeentes wordt. De verantwoording over rechtmatigheid wordt niet langer als een aparte verklaring opgenomen, maar vormt een geïntegreerd onderdeel van de reguliere rapportages en verantwoordingsprocessen. De belangrijkste wijziging van de rechtmatigheidsverantwoording is dat de gemeente zelf de verantwoording moet kunnen onderbouwen. Daarbij gaat het met name om het interne control-framework en het voeren van het gesprek tussen de gemeenteraad en het college B&W over de rechtmatigheid. Deze verandering heeft enkele voordelen. Allereerst leidt het tot een meer efficiënte en effectieve verantwoording omdat rechtmatigheid niet meer als een apart traject wordt behandeld. Gemeentes kunnen de rechtmatigheidstoetsing nu beter integreren in hun reguliere financiële processen en interne controles. Dit kan leiden tot een meer gestroomlijnde en geautomatiseerde verantwoording.

Daarnaast draagt de nieuwe aanpak bij aan een cultuur van rechtmatigheid en naleving van wet- en regelgeving binnen gemeentes. Door rechtmatigheid te integreren in de reguliere processen en controles wordt het belang ervan in de organisatiecultuur benadrukt. Dit kan leiden tot een betere bewustwording en naleving van regels en voorschriften, waardoor de kans op fouten en misstanden wordt verminderd.

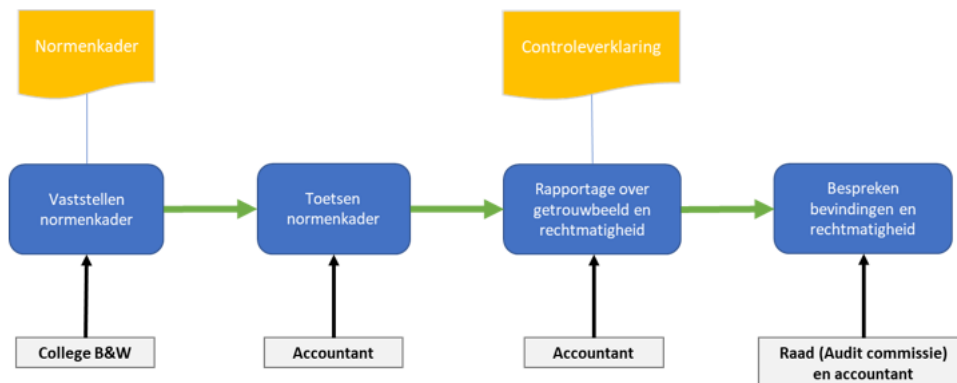
Natuurlijk brengt deze wijziging ook uitdagingen met zich mee. Gemeentes moeten hun interne controles en financiële processen mogelijk aanpassen om de rechtmatigheidsverantwoording goed te kunnen integreren. Ook is het belangrijk dat gemeentes blijven investeren in deskundigheid en kennis op het gebied van rechtmatigheid zodat zij de nieuwe werkwijze effectief kunnen toepassen.

Om de nieuwe werkwijze succesvol te implementeren, is het essentieel dat gemeentes voldoende aandacht besteden aan de benodigde aanpassingen in hun interne controles en financiële processen. Het kan nodig zijn om bestaande procedures te herzien en nieuwe richtlijnen op te stellen die de integratie van rechtmatigheid ondersteunen. Daarnaast moeten gemeentes blijven investeren in de ontwikkeling van deskundigheid en kennis op het gebied van rechtmatigheid, zodat medewerkers adequaat kunnen omgaan met de nieuwe werkwijze.

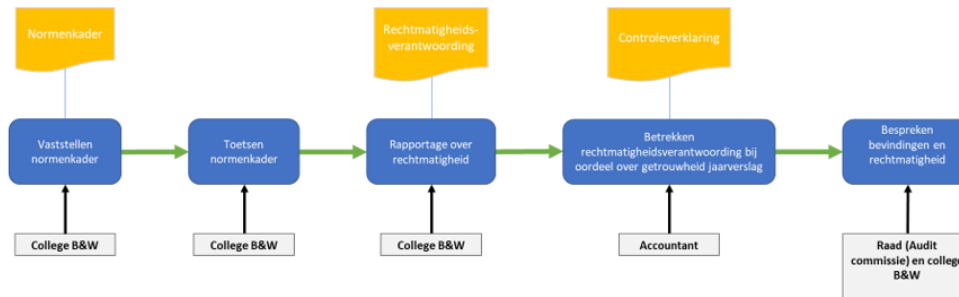
2.2 De impact van de wetswijziging

Sinds de invoering van de wetswijziging is de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel van de jaarrekening. De accountant zal in de controleverklaring bij de jaarrekening uitsluitend een oordeel geven over de getrouwheid van de jaarrekening. Het proces met betrekking tot rechtmatigheid is hierdoor veranderd. Het is belangrijk om op te merken dat de rapportage over getrouwheid blijft bestaan. De accountant zal verantwoordelijk zijn voor het opstellen van deze rapportage en zal ook een controleverklaring opstellen, die vervolgens met de raad zal worden besproken. De impact hiervan is hieronder weergegeven (de accountant blijft nu nog steeds verantwoordelijk voor de getrouwheid van de jaarrekening):

Situatie vóór 2023:

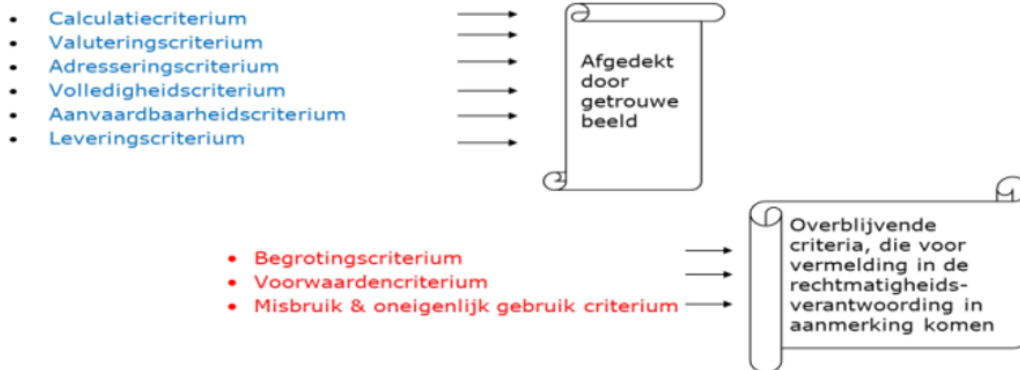


Situatie sinds 2023:



2.3 Rechtmatigheidscriteria

In totaal wordt onderscheid gemaakt tussen negen rechtmatigheidscriteria. De onderstaande zes criteria in het blauw zien toe op de getrouwheid van de jaarrekening en blijven van toepassing bij het vaststellen van de jaarrekening door het college B&W. Deze criteria blijven onderdeel van de controle door de accountant. De onderstaande drie criteria in het rood zien toe op de rechtmatigheidsverantwoording. Deze criteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze worden hierna toegelicht.



2.3.1 Begrotingscriterium

Begrotingscriterium is een essentieel toetsingscriterium voor de rechtmatigheidsverantwoording van gemeentes. Het houdt in dat gemeentes hun financiële middelen en uitgaven moeten plannen en toewijzen volgens de vastgestelde begroting. Het begrotingscriterium vormt een belangrijk instrument om te controleren of gemeentes hun financiële beheer op een correcte en verantwoorde wijze uitvoeren. Door het begrotingscriterium als toetsingscriterium te hanteren, kunnen gemeentes de rechtmatigheid van hun financiële handelingen aantonen. Het criterium vereist dat de werkelijke uitgaven en inkomsten van een gemeente in overeenstemming zijn met de begroting.

Om aan dit criterium te voldoen moet de gemeente zorgen voor een zorgvuldige begrotingsplanning en -uitvoering. Dit betekent dat ze zich moeten houden aan de relevante wetten, voorschriften en interne richtlijnen bij het uitvoeren van hun financiële activiteiten. Het begrotingsproces moet transparant zijn en de financiële middelen moeten doelgericht worden besteed.

Het begrotingscriterium bevat het volgende:

- Controle op overschrijdingen van goedgekeurde begroting;
- Vaststellen van eventuele overschrijdingen;
- Vaststellen of de overschrijdingen passen binnen het beleid en toegelicht zijn in de jaarrekening;
- Niet rechtmatige overschrijdingen worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording;

2.3.2 Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium omvat onder andere het naleven van relevante wet- en regelgeving, het hanteren van juiste procedures en processen, het waarborgen van een deugdelijke interne controle en het zorgvuldig omgaan met financiële middelen.

Daarnaast is het voorwaardencriterium gericht op het waarborgen van een efficiënte en doelmatige besteding van publieke middelen. Gemeentes dienen aan te tonen dat de uitgaven in overeenstemming zijn met de gestelde doelstellingen en dat er sprake is van een rechtmatige en verantwoorde inzet van financiële middelen. Dit houdt in dat de gemeente aantoonbaar moet kunnen maken dat de uitgaven noodzakelijk en doelmatig zijn en dat er zorgvuldig is omgegaan met de beschikbare middelen.

Het voorwaarden criterium bevat het volgende:

- De verstrekking aan de juiste doelgroep;
- Hantering van gestelde termijnen voor aanvragen en toekennen van verstrekkingen;
- Toepassen van afgesproken grondslagen;
- Gestelde eisen aan administratieve bepalingen;
- Hanteren van opgenomen normbedragen;
- Functiescheiding ten aanzien van bevoegdheden;
- Het aantoonbaar maken middels bewijsstukken;
- Toepassen van de criteria recht, hoogte en duur bij diverse verstrekkingen;

2.3.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

In het kader van het waarborgen van een rechtvaardige en doeltreffende uitvoering van voorzieningen hebben gemeentes de verantwoordelijkheid om zorgvuldig om te gaan met het financiële middelen.

Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen. Of met het doel om voor een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Dit kan variëren van het verstrekken van valse informatie tot het verzwijgen van relevante gegevens om zo in aanmerking te komen voor bepaalde voordelen. Misbruik ondermijnt het vertrouwen in het systeem en kan nadelige gevolgen hebben voor degenen die daadwerkelijk behoefte hebben aan ondersteuning.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet of slechts gedeeltelijk betalen van heffingen aan de overheid door middel van rechtshandelingen, al dan niet in combinatie met feitelijke handelingen.

Misbruik en oneigenlijk gebruik bevat het volgende:

- Procescontroles die worden uitgevoerd om vast te stellen of voldaan is aan het voorwaarden criterium;
- Frauderisicoanalyse;
- Uitkomsten interne controle;

3 Impact van de rechtmatigheidscriteria op gemeente Soest

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de praktische implicaties van de wijziging van de verordening bij de gemeente door de komst van de rechtmatigheidsverantwoording. We zullen onderzoeken welke verordeningen worden geraakt door de rechtmatigheidsverantwoording.

3.1 Financiële verordening

In de financiële verordening staat al vermeld dat het college de verantwoordelijkheid draagt voor de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties zoals weergegeven in de jaarrekening. Bij het wijzigen van de financiële verordening in 2023 is geanticipeerd op de rechtmatigheidsverantwoording. Met name de volgende artikelen zijn aangepast op de rechtmatigheidsverantwoording :

- Artikel 6 Tussentijdse rapportage;
- Artikel 10 Rechtmatigheidsverantwoording
- Artikel 23 Bedrijfsvoering;
- Artikel 27 Financiële organisatie;
- Artikel 28 Interne controle

De jaarlijkse rechtmatigheidsverantwoording is in artikel 10 toegevoegd. In artikel 23 bedrijfsvoering zijn de richtlijnen vastgesteld met betrekking tot het rapporteren van bevindingen, de oorzaken van deze bevindingen, maatregelen ter voorkoming van dergelijke bevindingen in de toekomst en de resultaten van specifieke interne controles. Daarnaast is artikel 27 en 28 aangevuld met betrekking tot beleid en interne controle.

3.2 Controle verordening

De rol van de accountant is vastgelegd in de controleverordening. Het is noodzakelijk om op te nemen dat de accountant de betrouwbaarheid van de jaarrekening controleert, inclusief de verantwoording van de rechtmatigheid die daarin is opgenomen.

4 Planning implementatie rechtmatigheid gemeente Soest

In dit hoofdstuk bespreken we de planning en implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording binnen gemeente Soest. Om tot een rechtmatigheidsverantwoording te komen, wordt in dit hoofdstuk de planning voor de implementatie besproken. Dit stappenplan is gebaseerd op de Notitie rechtmatigheidsverantwoording en de beste praktijken van de commissie BADO. Het omvat alle stappen die een gemeente moet doorlopen om een rechtmatigheidsverantwoording te kunnen afgeven. Binnen gemeente Soest zijn de meeste stappen al geïmplementeerd in het interne proces. De resterende stappen worden in dit hoofdstuk behandeld.

Daarnaast worden een aantal stappen jaarlijks uitgevoerd door gemeente Soest. Dit zijn onder andere de stappen om de omvang van de financiële stromen binnen de gemeenten jaarlijks in kaart te brengen.

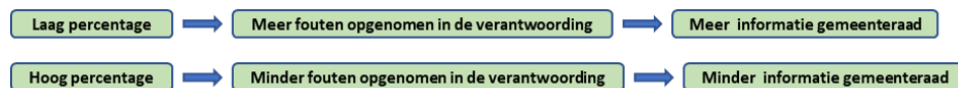
4.1 Stappenplan gemeente Soest

Stap 0 Implementatieplan rechtmatigheidsverantwoording.

Het opstellen van een implementatieplan rechtmatigheidsverantwoording is de eerste stap om het volledige proces in kaart te brengen. Middels dit implementatieplan worden binnen gemeente Soest de belanghebbende op de hoogte gehouden en meegenomen in het implementatieproces. Op basis van het implementatieplan wordt een voorstel aan de Raad opgesteld waarin het advies voor de verantwoordings- en rapporteringsgrens is opgenomen. De verantwoordingsgrens geeft aan vanaf welk bedrag een gemeente verantwoording moet afleggen over de rechtmatigheid van haar financiële handelingen. De rapporteringsgrens is een afspraak, zoals de raad ook maakt met de externe accountant. Hierbij spreken raad en college af dat alle bevindingen die boven deze rapporteringsgrens vallen in de bedrijfsvoeringsparagraaf worden opgenomen.

Bij het bepalen van de verantwoordingsgrens worden de volgende punten meegenomen in de afweging:

Informatiepositie gemeenteraad :



Kosten verantwoording :



Eenduidigheid van normen en communicatie :

Binnen de gemeente wordt al een norm percentage gehanteerd voor de interne controle. De accountant hanteert in het kader van de materialiteit ook normen die ontleend zijn aan het Besluit accountantscontrole decentrale overheden. Wil de gemeenteraad verschillende normen hanteren dan moet ze uitleggen waarom iets door de bril van rechtmatigheid wel akkoord is en door de bril van materialiteit niet. In hoofdstuk 6 wordt het voorstel voor de verantwoordingsgrens van gemeente Soest uiteengezet.

Stap 1 Inventarisatie financiële stromen

Binnen gemeente Soest wordt jaarlijks voor het V.I.C jaarplan een inventarisatie gemaakt van de omvang van alle financiële stromen. Door middel van een uitdraai uit het financieel systeem (Decade) op basis van de lv3-categorieën kunnen wij de financiële stromen inclusief de financiële omvang in kaart brengen. Binnen gemeente Soest zal dit in het VIC jaarplan 2023 worden opgenomen.

Stap 2 Kwaliteits- en risicobeoordeling van interne processen en IT-systemen

Een effectieve interne controle is van essentieel belang voor een gemeente om ervoor te zorgen dat haar activiteiten op een verantwoorde en efficiënte manier worden uitgevoerd. Een cruciaal onderdeel van het interne controleproces is het opstellen van een risicoanalyse. Een risicoanalyse stelt de gemeente in staat om de belangrijkste risico's waarmee zij wordt geconfronteerd te identificeren en evalueren.

Het uitvoeren van een risicoanalyse wordt binnen gemeente Soest jaarlijks gedaan bij het opstellen van het V.I.C jaarplan. Het proces van een risicoanalyse begint met het identificeren van de verschillende gebieden binnen de gemeente waar zich risico's kunnen voordoen. Dit omvat zowel operationele risico's als strategische risico's. Operationele risico's kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op financiële processen, personeelsbeheer, informatietechnologie of fysieke veiligheid. Strategische risico's kunnen te maken hebben met veranderende wet- en regelgeving, demografische verschuivingen, economische trends of politieke ontwikkelingen.

Vervolgens worden de geïdentificeerde risico's geanalyseerd om hun waarschijnlijkheid en impact te beoordelen. Waarschijnlijkheid verwijst naar de kans dat een risico daadwerkelijk optreedt, terwijl impact verwijst naar de ernst van de gevolgen als het risico zich voordoet. Door deze analyse kunnen risico's worden geprioriteerd op basis van hun potentiële impact op de gemeente.

Een belangrijke stap in de risicoanalyse is het vaststellen van controlemaatregelen om de geïdentificeerde risico's te beheersen. Dit omvat het implementeren van procedures, richtlijnen en controlesystemen die gericht zijn op het verminderen van de waarschijnlijkheid van risico's of het minimaliseren van de impact ervan. Het kan bijvoorbeeld gaan om het versterken van interne controles, het verbeteren van de beveiliging van informatiesystemen, het trainen van medewerkers of het opstellen van noodplannen.

Na het implementeren van controlemaatregelen is het van belang om de effectiviteit ervan te monitoren en te evalueren. Dit houdt in dat de gemeente regelmatig de werking van de maatregelen beoordeelt om te controleren of ze nog steeds voldoende bescherming bieden en of er mogelijk nieuwe risico's zijn ontstaan die aandacht vereisen. Dit kan worden gedaan door middel van interne audits, periodieke beoordelingen of het bijhouden van relevante externe ontwikkelingen.

Een onderdeel van de analyse is de frauderisicoanalyse. Een frauderisicoanalyse is een systematische evaluatie van de financiële processen, systemen en interne controles binnen een gemeente. Het doel is om potentiële zwakte punten en kwetsbaarheden te identificeren die kunnen leiden tot fraude of misbruik van middelen. Het helpt bij het beoordelen van de effectiviteit van bestaande controles en het identificeren van gebieden waar verbeteringen nodig zijn. Daarnaast is het van belang om een cultuur van integriteit en transparantie te bevorderen binnen de gemeente.

Na het identificeren van de risico's is het belangrijk om ze te evalueren op basis van hun impact en waarschijnlijkheid van optreden. Dit stelt de gemeente in staat om de ernst van elk risico te beoordelen en prioriteiten te stellen bij het uitvoeren van de interne controles en het ontwikkelen van eventuele beheersmaatregelen.

Stap 3 Bepalen aard, omvang en timing van de controlewerkzaamheden

Bij deze stap wordt vastgesteld welke specifieke controles er nodig zijn om de geïdentificeerde risico's aan te pakken en de naleving van wet- en regelgeving te waarborgen. Bij het bepalen van de controlewerkzaamheden wordt rekening gehouden met de verantwoordingsgrens en de uitkomsten van de risicoanalyse. Prioritering van de controles op basis van hun impact en risico is hierin van belang. Daarnaast dient voor 2023 de rechtmatigheidscriteria meegenomen te worden in het bepalen van de aard, omvang en timing van de controlewerkzaamheden. Dit betekent dat de verbijzonderde interne controle bij het bepalen van de controlewerkzaamheden rekening dient te houden met de controle op de volgende punten specifiek voor de rechtmatigheidsverantwoording :

Begrotingscriterium:

Het uitvoeren van de interne controle om na te gaan of alle financiële handelingen binnen de vastgestelde begrotingslimieten zijn uitgevoerd. Wanneer de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan begroot, wordt dit beschouwd als een onrechtmatigheid (begrotingsonrechtmatigheid). Dit komt doordat de overschrijding een schending is van het budgetrecht van de gemeenteraad. Bij de interne controle dient vastgesteld te worden of de financiële beheershandelingen passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Voorwaardencriterium

Het criterium van voorwaarden heeft betrekking op de vereisten die moeten worden nageleefd bij de uitvoering van financiële beheershandelingen. Deze voorwaarden zijn afgeleid van de wet- en regelgeving en hebben betrekking op verschillende aspecten, zoals doelgroep, termijn, grondslag, administratieve voorschriften, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, rechten, bedragen en duur. Bijvoorbeeld, overdrachten zoals subsidies en uitkeringen zijn onderhevig aan specifieke voorwaarden. Het niet naleven van deze voorwaarden kan resulteren in een onrechtmatigheid. Bij het bepalen van de controlewerkzaamheden dient de interne controle na te gaan of de subsidies en uitkeringen conform wet- en regelgeving zijn verstrekt.

M&O

Misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving heeft impact op alle processen. Bij de risicoanalyse zal ook een frauderisicoanalyse worden opgesteld. Op basis van de frauderisicoanalyse zal de interne controle van gemeente Soest nagaan welke beheersmaatregelen, zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties al reeds geïmplementeerd zijn in het interne proces.'

Het planningsproces van de interne controle werkzaamheden omvat het opstellen van een gedetailleerd controleprogramma, dit wordt verder in stap 5 toegelicht. Bij het bepalen van de aard, omvang en timing van de controlewerkzaamheden kan gemeente Soest afweging maken op de volgende onderdelen:

- Procesgericht of gegevensgerichte werkzaamheden;
- A- selecte steekproef of statistische steekproef / risico gebaseerde steekproef;
- Waar mogelijk eventueel data-analyse gebruiken;

Deze werkzaamheden worden vastgelegd in de interne controleplan. Hierin wordt ook de onderbouwing voor de controlemethode vastgelegd. De controlemethode in het interne controleplan zal afgestemd worden met de accountant van gemeente Soest.

Stap 4 Opstellen en bespreken van controleplan

Het interne controleplan fungeert als een routekaart voor het uitvoeren van interne controles binnen de gemeente. In het interne controleplan worden de volgende punten opgenomen:

- Doelstellingen: Het plan begint met het vaststellen van duidelijke doelstellingen met betrekking tot interne controle.
- Verantwoordelijkheden: Het interne controleplan identificeert de verantwoordelijkheden van verschillende functionarissen binnen de gemeente. Hier wordt in hoofdstuk 5 verder op ingegaan
- Procedures: Het plan beschrijft gedetailleerd de procedures en stappen die moeten worden gevolgd bij het uitvoeren van interne controles. Dit omvat het identificeren van risicogebieden, het opstellen van controleplannen, het uitvoeren van controles, het documenteren van bevindingen en het rapporteren van resultaten
- planning: Het interne controleplan bevat ook een planning voor het uitvoeren van de verschillende controles. Het bepaalt hoe vaak controles periodiek moeten worden uitgevoerd, welke periodes moeten worden gedekt en wanneer rapporten moeten worden ingediend.

Stap 5 Dossiervorming

Dossiervorming betreft het creëren en beheren van documentatie en informatie met betrekking tot de controleactiviteiten die worden uitgevoerd tijdens de interne controle. Het houdt in dat alle relevante documenten, gegevens en bewijsstukken zorgvuldig worden verzameld, geordend en opgeslagen om een gedetailleerd en volledig beeld te geven van de uitgevoerde controles. Dit wordt een audittrail genoemd.

Het doel van dossiervorming is het bieden van transparantie, traceerbaarheid en verantwoording voor de interne controleprocessen.

4.2 Planning

Stap	Omschrijving	Frequentie	Status	Deadline
0	Implementatieplan rechtmatigheidsverantwoording	Eenmalig	Concept gereed	Q2 2023
0	Voorstel verantwoordingsgrens	Eenmalig	Gestart	Q3 2023
1	Inventarisatie financiële stromen	Jaarlijks	Nog niet gestart voor 2023	Q3 2023
2	Risicoanalyse	Jaarlijks/eenmalig	Nog niet gestart voor 2023	Q3 2023
3	frauderisicoanalyse	Jaarlijks	Nog niet gestart voor 2023	Q3 2023
4	Bepalen controlewerkzaamheden	Jaarlijks	Nog niet gestart voor 2023	Q3 2023
5	Interne controleplan	Jaarlijks	Nog niet gestart (nieuw)	Q3 2023
6	Dossiervorming	Jaarlijks	Nog niet gestart voor 2023	Q1 2024

5 Taken en verantwoordelijkheden

Gemeenteraad

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft tot doel om het gesprek tussen de gemeenteraad en het college B&W te ondersteunen, met name over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de rol van de gemeenteraad bij het stellen van kaders en het uitoefenen van controle op dit gebied te versterken.

Belangrijke aspecten voor de gemeenteraad hierbij zijn:

- Het vaststellen van de verantwoordingsgrens (tussen 0% en 3%)

- Het aangeven aan het college B&W wat er moet worden opgenomen met betrekking tot de rechtmatigheid in de paragraaf bedrijfsvoering.

Het college B&W

het college B&W heeft de volgende taken en verantwoordelijkheden:

Registratie van afwijkingen

Het college B&W draagt zowel nu als in de toekomst de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het bestuur. Het college B&W stelt de administratie en interne controle zo op dat verantwoording kan worden afgelegd. Het gehele college B&W is verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van bedrijfsprocessen om dit te voorkomen. Deze staatsrechtelijke verantwoordelijkheid bestond al. Het afleggen van verantwoording door het college B&W ondersteunt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeenteraad en het college van B&W.

Het volgende is belangrijk voor het college B&W:

- De rechtmatigheidsverantwoording wordt opgenomen in de jaarrekening.
- Er wordt een toelichting gegeven in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag over de financiële rechtmatigheid. Hierbij ligt de nadruk op beheersing, rapportage en maatregelen.

Interne organisatie waarborgt rechtmatigheid

Bij sommige gemeenten zijn de administratieve processen en interne controle al op een hoog niveau, waardoor het implementeren van de rechtmatigheidsverantwoording weinig inspanning vergt. De accountant van gemeente Soest heeft aangegeven dat de interne organisatie van gemeente Soest voldoende is om een rechtmatigheidsverantwoording te kunnen afgeven. Wel heeft de accountant het advies meegegeven om de randvoorwaarden van de interne controle na te lopen. Specifiek voor de onafhankelijkheid van de V.I.C binnen gemeente Soest. In de loop van 2023 zullen meerdere afstemmomenten worden ingepland met de accountant om het interne controleplan en de werkprogramma's van de interne controle te bespreken. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de interne controlewerkzaamheden aansluiten op de externe controlewerkzaamheden door de accountant.

6 Voorstel aan de raad

6.1 Ambitieniveau

De termen rechtmatigheidsverantwoording en In Control Statement (ICS) worden soms door elkaar gebruikt. Een ICS is een bredere verantwoording dan een rechtmatigheidsverantwoording, gericht op de brede bedrijfsvoering, zie onderstaande figuur.

Vanaf het boekjaar 2023 zijn gemeenten verplicht om een rechtmatigheidsverantwoording af te geven. De gemeentes hebben de keuze om dit verder uit te breiden en hiervoor een groeimodel te hanteren.



Figuur 1: Drie varianten: van rechtmatigheidsverantwoording tot ICS (bron BADO notitie rechtmatigheidsverantwoording)

Het ambitieniveau van de gemeente Soest is in eerste instantie gericht op het voldoen aan de wettelijke norm zoals dat weergegeven is in variant 1 van de afbeelding hierboven. Dit betreft een niveau van interne controle waarbij risico's effectief worden beheerst en de naleving van wet- en regelgeving wordt gewaarborgd. Hierin streeft de gemeente ernaar om een interne controle afdeling te hebben die proactief en onafhankelijk opereert, en die de gehele organisatie ondersteunt bij het identificeren en beheersen van risico's. Variant 1 kan binnen gemeente Soest geïmplementeerd worden zonder het bestaande budget van interne controle te overschrijden.

Op basis van de huidige samenstelling van de verbijzonderde interne controle is ons advies aan het college B&W om voor de komende jaren te kiezen voor de verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid en hantering van de wettelijke normen (variant 1). Door voor deze optie te kiezen, voldoen we aan de wettelijke vereisten en sluiten we aan bij de huidige controlepraktijk van de accountant. De enige verandering hierin is dat de werkzaamheden van de rechtmatigheidscontrole worden overgedragen van de accountant naar de verbijzonderde interne controle. Dit resulteert in extra verantwoordelijkheden voor de medewerker belast met de interne controle.

Nadat we hier een aantal jaren ervaring mee hebben opgedaan en de invulling hiervan hebben geëvalueerd (na afloop boekjaar 2025), bepalen we of we een hoger ambitieniveau kunnen nastreven.

6.2 Advies verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens heeft het doel om te bepalen welke onrechtmatigheden van financiële aard moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Het is onrealistisch en kostbaar om te verwachten dat elke kleine afwijking of onregelmatigheid volledig wordt gedetecteerd en gerapporteerd. Daarom wordt de verantwoordingsgrens vastgesteld om de focus te leggen op materiële fouten en onrechtmatigheden die het financiële beeld significant kunnen beïnvloeden.

Een lagere drempel resulteert in meer inspanning bij de uitvoering van de gedetailleerde interne controles omdat meer deelwaarnemingen moeten worden gedaan en dit leidt tot een verhoogde administratieve last. Een hogere drempel leidt tot verschillen in de beoordeling in vergelijking met de beoordeling van de accountant en mogelijk tot aanvullende controlewerkzaamheden door de accountant.

Momenteel hanteert de accountant een drempel van 1% van de totale lasten inclusief reserves en voorzieningen voor goedkeuring. Indien het percentage hoger is, wordt een verklaring met beperking afgegeven en boven de 3% wordt een afkeurende verklaring afgegeven. In afwachting van het rapport van NBA van de accountant kan de drempel wijzigen. De accountant adviseert om bij het bepalen van de verantwoordingsgrens een eigen afweging te maken. De best practice adviseert om een drempel van 1% voor de rechtmatigheid aan te houden. Dit komt nu overeen met de drempel die wordt gebruikt voor de beoordeling van de getrouwheid van de jaarrekening. Hiermee wordt verwarring voorkomen voor zowel de organisatie, de raad als de accountant.

Daarom adviseren wij om de drempel van 1% (absoluut bedrag) te handhaven als verantwoordingsgrens.

6.3 Advies rapporteringsgrens

Het is belangrijk dat de gemeenteraad ook aandacht besteedt aan de rapportage van bevindingen, die in de paragraaf Bedrijfsvoering wordt opgenomen. Om duidelijkheid te scheppen, moet een specifiek bedrag worden vastgesteld waarboven bevindingen gerapporteerd moeten worden. Volgens de wet is rapportage verplicht wanneer dit bedrag de verantwoordingsgrens overschrijdt. Hoewel er geen strikte regels zijn voor de hoogte van dit bedrag, adviseren wij om aan te sluiten bij het huidige controleprotocol voor de accountant en het rapportagebedrag voor elke individuele fout of onduidelijkheid vast te stellen op € 100.000.

In de paragraaf bedrijfsvoering wordt verslag gedaan van alle afwijkingen die hoger zijn dan € 100.000. Indien het totaal van deze afwijkingen de verantwoordingsgrens van 1% overschrijdt, moet dit als niet-rechtmatig worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Als de fouten getrouw zijn weergegeven, heeft dit geen invloed op de strekking van de controleverklaring.

Door deze aanpak te volgen, kan er transparantie en verantwoording worden geboden met betrekking tot financiële afwijkingen binnen gemeente Soest. Het stelt de gemeenteraad in staat om belangrijke bevindingen te identificeren en de nodige acties te ondernemen om de financiële processen te verbeteren en eventuele onregelmatigheden aan te pakken.

6.4 Advies invulling paragraaf bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag dient gerapporteerd te worden over onderwerpen met betrekking tot de bedrijfsvoering die in de begroting worden beschreven, evenals over nieuwe ontwikkelingen en de voortgang van onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals bedoeld in artikel 213a van de Gemeentewet. Om de wettelijke basis hiervoor te waarborgen, moet het desbetreffende artikel over de paragraaf bedrijfsvoering in het BBV worden aangepast. De Commissie BBV geeft in de Kadernota Rechtmatigheid verdere instructies over de informatie die het college B&W moet en/of kan opnemen in de paragraaf van de jaarstukken (evenals in de begroting).

De Commissie BBV beschouwt de paragraaf bedrijfsvoering als de juiste plaats voor het college B&W om een nadere toelichting te geven over zaken die de rechtmatigheid beïnvloeden en hoe het beheer is georganiseerd. Daarom stelt het college B&W voor om in deze paragraaf, naast de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording, ook aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- Bevindingen en de onderliggende oorzaken: Om duidelijkheid te verschaffen over belangrijke bevindingen (fouten en onduidelijkheden) wordt een rapportagegrens gehanteerd voor de toelichting hierop. Dit betekent dat alle incidentele bevindingen en systematische fouten en onduidelijkheden boven de € 100.000 worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering.
- Aantal bewuste afwijkingen van wet- en regelgeving, met een motivering waarom er is afgeweken en welke maatregelen er genomen worden om dit in de toekomst te voorkomen (advies Commissie BBV).
- Maatregelen ter voorkoming van soortgelijke bevindingen in de toekomst (advies Commissie BBV).
- De relatie tussen de bevindingen van het college B&W en die van de accountant (advies Commissie BBV).
- De voortgang bij het implementeren van een adequaat systeem ter onderbouwing van de verantwoording en de opmerkingen van de accountant hierover, inclusief de reactie van het college B&W (advies Commissie BBV).

7 Gebruikte bronnen

Bij het opstellen van dit document is gebruik gemaakt van diverse bronnen. Het gebruik van diverse bronnen heeft bijgedragen aan het juist en volledig opstellen van het implementatieplan voor gemeente Soest.

- Commissie BADO: Notitie rechtmatigheidsverantwoording (maart 2020)
- Commissie BBV: model tekst rechtmatigheidsverantwoording (maart 2020)
- Commissie BADO: Handreiking Improven Uniform Control Framework
- Commissie BADO : De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden

Bijlage 1 Modelverantwoording (verplicht)

I Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders [17]

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderinggrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op <datum> vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door de raad bepaald en bedraagt <x>% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>.

Bevinding

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

De geconstateerde afwijkingen betreffen [18]:

-
-

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

[17] 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 waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Daar waar gemeente staat, dient ook provincie, waterschappen of gemeenschappelijke regeling gelezen te worden.

[18] De afwijkingen (fouten en/of onduidelikheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door de raad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden. Op basis van afspraken tussen de raad en het college kunnen afwijkingen die lager zijn dan de verantwoordingsgrens in de paragraaf Bedrijfsvoering worden vermeld.