

Bestuursnotitie

Datum 27 mei 2021
Onderwerp Rechtmatigheidsverantwoording OZHZ 2021

1. Inleiding

Decentrale overheden zullen in de nabije toekomst een rechtmatigheidsverantwoording moeten opstellen, als onderdeel van de jaarrekening. De Tweede Kamer behandelt het wetsvoorstel¹ in december 2021. Het wetsvoorstel is als niet controversieel bepaald. Invoering van de wet zal mogelijkserwijs met terugwerkende kracht plaatsvinden vanaf het boekjaar 2021. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft aanzienlijke gevolgen voor de (interne) beheersing van de organisatie en de rollen van bestuur, directie en accountant.

Deze notitie geeft op hoofdlijnen de belangrijkste wijzigingen weer. Daarbij doet OZHZ een voorstel over het ambitieniveau, de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (normenkader), de foutmarges en de rapportagetoleranties. De inhoud van het voorstel is afgestemd met de accountant. De meer gedetailleerde uitwerking zal in november 2021 aan het algemeen bestuur (AB) worden voorgelegd in het Controleprotocol 2021.

2. Veranderingen rechtmatigheidsverantwoording

In de huidige wetgeving controleert de accountant de door het dagelijks bestuur (DB) vastgestelde jaarrekening op (financiële) getrouwheid (juistheid en volledigheid) en rechtmatigheid. Wanneer geconstateerde fouten en onzekerheden beneden de door het AB vastgestelde tolerantiegrenzen zijn², verstrekt de accountant een goedkeurende controleverklaring.

In de aangepaste wet stelt OZHZ een rechtmatigheidsverantwoording op, als onderdeel van de jaarrekening. Het DB is verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van processen, controleert de rechtmatigheid en rapporteert hierover. De accountant toetst deze werkzaamheden en verklaart dat de rechtmatigheidsverantwoording dan niet getrouw is. De accountant voert deze toetst uit als onderdeel van de controle van de jaarrekening. De vaststelling van de rechtmatigheidsverantwoording vindt plaats op grond van een overleg tussen het DB en AB. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording stelt eisen aan de interne beheersing van de organisatie.

De belangrijkste redenen voor de gewijzigde regelgeving zijn:

- Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van de colleges, gedeputeerde staten en de dagelijkse besturen.
- Beoogd wordt een kwaliteitsverhogend effect op de financiële bedrijfsvoering bij lagere overheden.
- De ontwikkeling sluit aan bij een brede maatschappelijke trend waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

¹ Aanpassing van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

² Deze zijn vastgelegd in het controleprotocol en moeten aansluiten op het BBV en de specifieke regelgeving voor accountants

3. Het normenkader en het rapporteren van fouten

Normenkader

Het AB stelt het normenkader vast; waarmee de van toepassing zijnde wet- en regelgeving op de rechtmatigheidsverantwoording. De gewijzigde regelgeving zal niet leiden tot verandering van de reikwijdte van het rechtmatigheidsbegrip. De rechtmatigheidsverantwoording betreft de financiële rechtmatigheid: de wettelijke bepalingen voor financiële (beheers)handelingen die directe gevolgen hebben voor opbrengsten en/of kosten van OZHZ en/of de balans. De juridische rechtmatigheid van bijvoorbeeld een verstrekte vergunning blijft buiten beschouwing.

De relevante criteria voor de rechtmatigheidsbeoordeling zijn:

- De begrotingsrechtmatigheid: financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de door het algemene bestuur geautoriseerde begroting. Overschrijding van de begroting kan leiden tot een onrechtmatigheid.
- Het voorwaardencriterium: nadere eisen die worden gesteld aan de uitvoering van financiële beheershandelingen, bijvoorbeeld de Europese aanbestedingswetgeving.
- Het criterium van misbruik en oneigenlijk gebruik: de interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen rechtshandelingen hebben verricht, die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (oneigenlijk gebruik).
- Overige interne financiële regelgeving die door het AB is vastgesteld.

Onderstaand de belangrijkste wet- en regelgeving die van toepassing is op het normenkader van OZHZ:

Nationale en Europese wet- en regelgeving	Interne regelgeving
Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	Financiële verordening
Gemeentewet en Provinciewet	Treasury statuut
Wet Fido	Controle protocol, controleverordening
Wet gemeenschappelijke regelingen	
Burgerlijk Wetboek	
Aanbestedingswet 2012	
Wet Normering Topinkomens	

OZHZ zal het normenkader verder vertalen in een toetsingskader. Het toetsingskader benoemt concreet welke specifieke onderdelen van de regelgeving worden betrokken in de rechtmatigheidsverantwoording. In de nieuwe systematiek is OZHZ zelf verantwoordelijk voor het actualiseren van het normenkader, het opstellen van het toetsingskader en het toetsen aan de rechtmatigheidscriteria. De accountant toetst de aanpak en kwaliteit van deze werkzaamheden.

Het rapporteren van fouten

De wetswijziging biedt het AB de mogelijkheid om het ambitieniveau omtrent acceptatie van rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden vast te stellen binnen een bandbreedte van 0% tot 3% van het totaal aan lasten. Dit wordt de verantwoordingsgrens genoemd. Deze grens geeft aan vanaf welke grens het totaal aan onrechtmatigheden verantwoord moet worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Hoe lager de verantwoordingsgrens, hoe hoger de ambitie. Daarbij is er vanzelfsprekend een relatie met de administratieve lasten voor de organisatie. De huidige tolerantiegrens bedraagt 1% van de lasten; voor OZHZ betekent dit circa € 250.000. In de nieuwe systematiek is een verantwoordingsgrens mogelijk van 3% van de lasten; circa € 750.000.

Het AB bestuur stelt daarnaast de tolerantiegrens vast voor het rapporteren van fouten in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken. De situatie kan zich derhalve voordoen dat OZHZ een fout rapporteert in de paragraaf bedrijfsvoering, maar dat deze fout geen onderdeel is van de rechtmatigheidsverantwoording. Voor de accountant blijven de huidige wettelijke normen van toepassing; een foutentolerantie van 1% en een foutenrapportage van circa € 13.500. De accountant is wettelijk verplicht hierover in zijn verslag te rapporteren.

Uiteindelijk worden in de nieuwe systematiek dus dezelfde fouten gerapporteerd aan het AB, als in de huidige systematiek. In de nieuwe opzet worden fouten ofwel via de rechtmatigheids-verantwoording, ofwel via de paragraaf bedrijfsvoering, ofwel via het accountantsverslag gerapporteerd aan het AB.

4. Organisatorische consequenties

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft impact op de interne beheersing van de organisatie.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording betekent een aanzienlijke organisatorische opgave. OZHZ zal extra maatregelen moeten treffen en werkzaamheden verrichten om de rechtmatigheids-verantwoording te kunnen vormgeven. De accountant benadrukt de urgentie van het inrichten van een onafhankelijke verbijzonderde interne controle (VIC) functie. OZHZ heeft deze (nog) niet ingericht. Het betreft een functie die de uitvoering van het interne controleprogramma regisseert, adviseert en hierover rapporteert. De functie opereert onafhankelijk van de lijnorganisatie.

De verbijzonderde interne controle is gericht op het verkrijgen van (aanvullende) zekerheid vanuit de eigen organisatie. In ten minste de getrouwe en rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, zoals deze in de jaarrekening tot uitdrukking komen. Hierbij wordt onder meer aandacht geschonken aan het bestaan, de opzet en werking van relevante interne beheersmaatregelen en de risico's die aanwezig zijn voor de eerdergenoemde genoemde aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid. De verbijzonderde interne controle is een aanvulling op de geïntegreerde procescontroles die binnen de lijnorganisatie plaatsvinden. De primaire focus ligt op de processen met de grootste financiële en bestuurlijke risico's. Doelstelling is dat de rechtmatigheid voldoende is geborgd in de inrichting van de processen.

De VIC-functie voert financial audits uit en kan daarom als een aanvulling worden gezien van de interne reviews die meer het karakter hebben van een operational/proces audit.

De werkzaamheden en rapportages van de VIC zijn de belangrijkste interne bron voor het DB en de accountant bij de toetsing van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmee de beoordeling van de getrouwheid van de jaarrekening.

De investering in de VIC-functie is noodzakelijk om tijdig te voldoen aan de nieuwe wet- en regelgeving. Het past bovendien bij de ambitie om als professionele organisatie de interne beheersing goed op orde te hebben. Omdat de VIC-functie moet groeien van een situatie van 'introductie' naar een situatie van 'volwassenheid', zal OZHZ deze zo spoedig mogelijk inrichten. Met als doel de VIC-functie in 2021 te hebben geregeld.

5. Voorstel aan het AB

In de Managementletter 2020 schetst de accountant 3 ambitieniveaus waarnaar GR-en kunnen streven:

1. De minimale variant (laag)

Het DB zorgt in afstemming met het AB en accountant voor een interne beheersing, gericht op de rechtmatigheidsverantwoording. Op grond van de interne controlerapportages komt het DB tot een onderbouwd oordeel over de rechtmatigheid. De aanpak wordt vastgelegd in een intern controleplan.

2. De ambitievariant (midden)

De rechtmatigheidsverantwoording wordt gebruikt als impuls om de bedrijfsvoering te verbeteren. De ambitie van de GR wordt verder uitgewerkt. Ook het management wordt verantwoordelijk voor het rechtmatigheidsbeheer.

3. De rechtmatigheidsverantwoording plus (in control statement) (hoog)

Het DB verklaart niet alleen rechtmatig te hebben gehandeld, maar ook dat het systeem van interne beheersing en risicomanagement toereikend is om de risico's te beheersen. Hiervoor wordt een normenkader afgesproken dat verder gaat dan de interne procedures, maar ook het behalen van strategische doelen borgt.

OZHZ stelt voor om in 2021 vooralsnog uit te gaan van een bescheiden ambitie. Belangrijkste argument is dat de VIC-functie nog moet worden ingericht. De functie zal de komende jaren nodig hebben om binnen de organisatie een volwaardige, volwassen positie te verkrijgen. Een hoger ambitieniveau gaat gepaard met een grotere capaciteitsinzet en hogere kwalificaties van de VIC-functie en vereist grotere organisatorische aanpassingen. Deze kosten moeten worden afgewogen ten opzichte van de baten van een betere sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen. De accountant geeft daarbij aan dat de minimale variant voor de meeste organisaties al een aanzienlijke opgave zal zijn; zeker ook gezien het late tijdstip dat de aangepaste wetgeving van kracht wordt.

Vanuit dit uitgangspunt doet OZHZ het volgende voorstel voor het boekjaar 2021:

- Vooralsnog uit te gaan van een minimale variant; de beheersing is gericht op het kunnen afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording.
- Het huidige normenkader te hanteren (de relevante externe financiële regelgeving en AB-besluiten) en dit bij controleprotocol 2021 te vertalen in een concreet toetsingskader. Het huidige normenkader is weergegeven in bijlage 1.
- Een verantwoordingsgrens in de rechtmatigheidsverantwoording vast te stellen van vooralsnog 3%.
- Het rapporteren van fouten in de paragraaf bedrijfsvoering vanaf een bedrag van € 100.000.
- Bij de verbijzonderde interne controle aan te sluiten op de steekproefbepaling van de accountant.
- Op grond van een evaluatie in 2022 bezien of en in welk tempo de ambitie kan worden verhoogd.

Bijlage 1 Huidig normenkader (controleprotocol 2020)

In het navolgende overzicht is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de voor OZHZ relevante algemene wet- en regelgeving. Dit overzicht moet als volgt worden gelezen: In de eerste kolom wordt een algemene omschrijving gegeven die overeenkomt met een of meer programma's. In de tweede kolom wordt dit nader uitgewerkt naar de specifieke activiteiten welke onder het desbetreffende programma kan vallen. In de kolom *Externe wet en regelgeving* wordt de te toetsen algemene wet- en regelgeving aangegeven die direct een relatie heeft met het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. De randvoorwaarden waarbinnen uitgaven mogen worden gedaan, worden onder meer ontleend aan de begroting, de beheersverordening en het delegatie- en mandaatbesluit.

Veelal zal het AB ter verdere implementatie van de uitvoering van deze algemene wet- en regelgeving eigen verordeningen en/of beleidsregels opstellen waarmee een nadere invulling wordt gegeven voor de lokale uitvoering van het daaraan verbonden financiële beheer. De voor OZHZ van toepassing zijnde verordeningen en besluiten zijn in de laatste kolom opgenomen.

Daarnaast worden door de Rijksoverheid dan wel andere instanties op grond van deze algemene wet- en regelgeving specifieke geldstromen geïnitieerd, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies en/of specifieke uitkeringen. Ook deze specifieke (subsidie)regelgeving is reeds zoveel mogelijk in dit overzicht opgenomen. Voor het verkrijgen van subsidies en/of specifieke uitkeringen moet veelal worden voldaan aan de in deze wet- en regelgeving geformuleerde (nadere) voorwaarden, het zogenaamde voorwaardencriterium.

Het financiële belang van de onderhavige wet- en regelgeving wordt uiteraard mede bepaald door de omvang van de geldstroom die daarmee direct is gemoeid. Daarnaast zijn echter de potentiële risico's van belang welke kunnen ontstaan wanneer relevante wet- en regelgeving niet wordt nageleefd. Dergelijke risico's kunnen indirect tot geldstromen gaan leiden wanneer bijvoorbeeld schadeclaims moeten worden gehonoreerd of op een onjuiste titel verkregen gelden moeten worden geretourneerd.

In de tabel is de regelgeving die een directe invloed heeft op financiële beheershandelingen en daarmee relevant voor de accountantscontrole, aangegeven met een asterisk (*). Dit is een richtinggevende markering: bij het beoordelen van financiële beheershandelingen kan ook andere regelgeving in beeld komen.

Programma/dienst	Omschrijving taak	Externe wet- en regelgeving	Interne regelgeving
AB en ondersteunende processen	Algemeen financieel middelenbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Grondwet • Burgerlijk wetboek • Provinciewet • Besluit begroting en verantwoording * • Wet gemeenschappelijke regelingen • Algemene wet bestuursrecht • Wet Fido* • Besluit accountantscontrole decentrale overheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke regeling • Financiële verordening ex art 216 Pw:* • Controleverordening ex art. 217 Pw: * • Verordening op de auditcommissie ZHZ • Organisatieregeling * • Bijdrageverordening OZHZ* • Mandaatregeling van het DB aan de directeur* • Besluit nadere regels t.a.v. taak en bevoegdheden directeur OZHZ. • Ondermandaatregeling van de directeur OZHZ.
	Treasurybeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Wet financiering decentrale overheden (FIDO)* 	<ul style="list-style-type: none"> • Treasurystatuut*
	Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtenarenwet • Fiscale wetgeving * • Sociale verzekeringswetten * • Cao samenwerkende gemeentelijke organisaties * • Wet Normering Topinkomens 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke regeling • Diverse Drechtstedenregelingen³ • Bevoegdhedenovereenkomst overleg lokale arbeidsvoorwaarden Drechtsteden / Zuid-Holland Zuid • Wachtdienstregeling OZHZ • Regeling gebruik dienstvoertuig's en elektronische rittenregistratie • Integriteitsbeleid en -regelingen
	Inkopen en contractbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • EU-aanbestedingsregels * • Aanbestedingswet 2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkoop en aanbestedingsbeleid Drechtsteden • Inkoopvoorwaarden
	Archief- en documentenbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Archiefwet 1995 • Archiefbesluit 1995 	<ul style="list-style-type: none"> • Archiefverordening • Besluit elektronische post

³ Alle rechtspositieregelingen die gelden voor OZHZ zoals werktijdenregeling, regeling vervoer, etc.