

# VOORSTEL

## Algemeen Bestuur

ONDERWERP	Plan van aanpak invoering rechtmatigheidsverklaring	AGENDAPUNT	E3
DATUM	22 april 2021		
OPENBAAR	ja	BEHANDELD DOOR	D. Ellenbroek
REGISTRATIENUMMER	[Registratienummer]	TELEFOONNUMMER	0610484087
PORTEFEUILLEHOUDER	A.C. Hofland		

---

### Besluit

[Toelichting]

### Voorstel

- Kennis te nemen van de in dit voorstel gepresenteerde plan van aanpak tot invoering van de rechtmatigheidsverklaring.
- Voor de beginfase uit te gaan van een rechtmatigheidsverklaring cf wettelijke eisen.
- De verantwoordingsgrens voor rapportering over rechtmatigheidsfouten te stellen op 1% van het begrotingstotaal.

### Samenvatting

In 2022 legt het dagelijks bestuur zelf een verklaring af over de financiële rechtmatigheid van activiteiten van de organisatie. Tot dusverre werden dergelijke verklaringen afgegeven door de accountant. Voor deze nieuwe opzet van de rechtmatigheidsverantwoording is in het voorstel een plan van aanpak beschreven. Daarin wordt o.a. de aandacht gevestigd op thema's als fraude en integriteit en de introductie van een vorm van interne auditing.

In dit kader dient het bestuur zich ook uit te spreken over een tweetal zaken, namelijk de reikwijdte van de rechtmatigheidsverklaring en de ondergrens die moet worden gesteld aan de rapportering van rechtmatigheidsfouten. Voorgesteld wordt om voor de beginperiode een rechtmatigheidsverklaring cf wettelijke eisen op te stellen en de verantwoordingsgrens te stellen op 1% van het begrotingstotaal.

### Aan het algemeen bestuur

Vanaf 2022 legt het dagelijks bestuur zelf verantwoording af over de financiële rechtmatigheid van activiteiten van de organisatie. Dit doet ze door hierover een verklaring op te nemen in de jaarrekening. Tot dusverre worden dergelijke verklaringen afgegeven door de accountant. Daar komt per 2022 dus verandering in. Waarbij verslagjaar 2021 wordt beschouwd als een proefjaar. Schematisch ziet de verandering er als volgt uit:

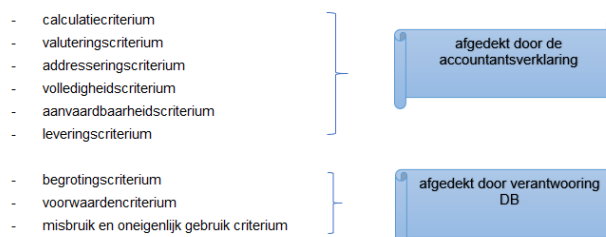
Nu	Straks
<ul style="list-style-type: none"><li>- AB stelt normenkader vast</li><li>- <b>Accountant</b> toetst aan normenkader</li> <li>- Accountant rapporteert over getrouwheid en rechtmatigheid</li><li>- Rechtmatigheidsfouten en onzekerheden zijn medebepakend voor het eindoordeel van de accountant (goedkeurend / afkeurend / oordeelonthoudend)</li> <li>- Voor AB is de <b>accountant</b> het aanspreekpunt voor bevindingen over rechtmatigheid</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- AB stelt normenkader vast</li><li>- <b>DB</b> toetst aan normenkader</li> <li>- Accountant rapporteert over getrouwheid</li><li>- DB rapporteert over rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden</li><li>- Accountant betreft de rechtmatigheidsverantwoording bij het oordeel over getrouwheid</li> <li>- Voor AB is <b>DB</b> het aanspreekpunt voor bevindingen over rechtmatigheid</li></ul>

De wijziging is geadviseerd door commissie Depla (2014) en heeft tot doel het bewustzijn bij het college B&W (lees DB) te vergroten dat zij verantwoordelijkheid draagt voor een deugdelijk financieel beheer en bijbehorende naleving van gemaakte afspraken. De wijziging leidt overigens niet tot een verschuiving van verantwoordelijkheden: DB was al en blijft eindverantwoordelijk voor de rechtmatigheid van activiteiten van de organisatie.

Voor een eigen opzet van de rechtmatigheidsverantwoording zijn enkele kaderstellende bestuurlijke uitgangspunten noodzakelijk. Deze liggen nu ter besluitvorming voor (zie par. 1). Voor de verdere implementatie van deze wijziging is een plan van aanpak nodig. Dat plan is toegelicht in par. 2 van dit voorstel.

Opgemerkt wordt dat rechtmatigheidsaspecten die direct van invloed zijn op het getrouwe beeld van de jaarrekening onderdeel zijn en blijven van de accountantscontrole. Financiële rechtmatigheid bestaat uit een 9-tal criteria. Daarvan zijn er 6 afgedekt met een accountantsverklaring. De rechtmatigheidsverantwoording spitst zich toe op de resterende 3 criteria: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het M&O-criterium. Deze criteria worden in navolgende passages verder toegelicht.

**Financiële rechtmatigheid**



### 1) Bestuurlijke uitgangspunten

Onderstaande tabel bevat een tweetal uitgangspunten waarover het bestuur zich dient uit te spreken. Het eerste uitgangspunt heeft betrekking op het ambitieniveau van de organisatie. Het tweede uitgangspunt gaat over de ondergrens die moet worden gesteld aan de rapportering over rechtmatigheidsfouten.

UITGANG	KEUZEMOGELIJKHEDEN	ADVIES
Ambitieniveau VRT beginfase	Rechtmatigheidsverklaring cf wettelijke eisen of meeromvattende In Control Statement (ICS)?	Rechtmatigheidsverklaring cf wettelijke eisen.
Verantwoordingsgrens	0 – 3% van de begrotingsniveau	1%

#### Toelichting op adviezen:

Ad 1. Een rechtmatigheidsverklaring cf. wettelijke eisen sluit aan bij de huidige praktijk en dus bij de scope van het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Een In Control Statement (ICS) bevat ook uitspraken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgevoerde activiteiten. Dat is, zeker voor de beginfase, een te grote stap. In lijn met de insteek van de Twentse gemeenten wordt daarom gekozen voor de rechtmatigheidsverklaring cf. wettelijke eisen. Periodiek zal het ambitieniveau in deze worden geëvalueerd.

Ad 2. Een verantwoordingsgrens van 1% van de geraamde jaarlasten sluit aan bij de tolerantiegrenzen zoals de accountant die hanteert voor zijn oordeel over de jaarrekening. Er wordt geen aanleiding gezien om bij deze wijziging een afwijkend (scherper of ruimer) percentage te hanteren. Vandaar het advies van 1%.

### 2) Plan van aanpak invoering rechtmatigheidsverantwoording

Alvorens in te gaan op het plan van aanpak is het van belang stil te staan bij de impact van de verandering. Enkele nuances zijn hier wel op hun plaats:

- Organisaties beginnen niet vanaf “scratch”: VRT beschikt over een AO/IC instrumentarium dat al een reeks van jaren (en door de verschillende accountantskantoren) als adequaat is bestempeld. Daarnaast is het financiële risicomanagement al enige jaren ingebed in de P&C-cyclus van de organisatie. Het zijn elementen die centraal staan in de opzet van de rechtmatigheidsverantwoording (en het dossier ter onderbouwing van de rechtmatigheidsverklaring).
- Enkele rechtmatigheidscriteria die exclusief vallen onder de verklaring van het DB zijn bij veiligheidsregio's minder relevant. Het voorwaarden criterium en het M&O-criterium zijn bijvoorbeeld belangrijk bij activiteiten waarbij derden gebruik maken van overheidsregelingen. VRT doet geen dienst als uitkeringsinstantie of subsidieverstrekker. Dergelijke risico's van onrechtmatigheid zijn bij VRT per definitie laag.

Met inachtneming van deze nuances is in de volgende tabel het stappenplan voor invoering van de rechtmatigheidsverantwoording weergegeven. De tabel is in de navolgende passages verder toegelicht.

Activiteit	1 feb '21	1 mrt '21	1 apr '21	1 mei '21	1 jun '21	1 jul '21	1 aug '21	1 sep '21	1 okt '21	1 nov '21	1 dec '21	1 jan '22	1 feb '22	1 mrt '22
Opstellen / interne bespreking plan van aanpak	■	■												
Besluitvorming over plan van aanpak		■	■											
2.1 Nadere belichting rechtmatigheidcriteria			■	■	■					■				
2.2 Aanvulling (informeel) toetsingskader				■	■	■				■				
2.3 Aanvulling paragraaf bedrijfsvoering voor begroting en jaarrekening					■	■								
2.4 Inrichting controledossier rechtmatigheidsverklaring					■	■								
2.5 Fraude en integriteit		■	■	■	■					■				
2.6 Auditverslagen		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
2.7 Afstemming aanpak met accountant								■	■					
2.8 Proefperiode rechtmatigheidsverantwoording nieuwe stijl								■	■	■	■	■		
2.9 Bestuurlijke bespreking over bevindingen in de proefperiode												■	■	
2.10 Opstellen en ondertekenen rechtmatigheidsverklaring													■	■

## Toelichting op het plan van aanpak

### 2.1 Nadere belichting rechtmatigheidscriteria

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is een natuurlijk moment om de criteria voor financiële rechtmatigheid nader te beschouwen. Zoals het begrotingscriterium. Bepaalde begrotingsoverschrijdingen zijn in de regelgeving gekwalificeerd als rechtmatig en andere niet. Welke overschrijdingen als verwijtbaar moeten worden aangemerkt, is echter voorbehouden aan het AB. Hier zijn dus in principe andere keuzes in te maken.

Begrotingscriterium	Passen financiële handelingen binnen de grenzen van de begroting?
Voorwaardencriterium	Wordt voldaan aan de financieel relevante bepalingen van de regelgeving?
M&O-criterium	Worden bepaalde regelingen ten onrechte of oneigenlijk aangewend?

### 2.2 Aanvulling toetsingskader

Het toetsingskader is normaliter een concretisering van het normenkader, waarin een opsomming is gemaakt van de financiële bepalingen die in de regelgeving (intern / extern) zijn vastgelegd. Doorgaans gaan die bepalingen in op de recht, hoogte en duur van een bepaalde publieke voorziening (subsidie, uitkering). Het is dus een nadere uitwerking van het voorwaardencriterium. Voor veiligheidsregio's is een dergelijk toetsingskader vanwege het beperkte risico onnodig.

Wel zien we een discrepantie tussen de regelgeving zoals opgetekend in het normenkader en de reikwijdte van de accountantscontrole (en interne controles), zoals we die nu kennen. Zo maakt bijv. de wet Markt & Overheid deel uit van het normenkader, maar wordt in het licht van de rechtmatigheid niet expliciet getoetst op de naleving van die wet. De accountant vraagt hier evenmin stukken over op. Daarom als separate stap in dit traject een screening op mogelijke "witte vlekken" in de toetsing op de financiële rechtmatigheid van de organisatie.

### 2.3 Aanvulling paragraaf bedrijfsvoering

De rechtmatigheidsverklaring vereist een verdere toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering. In de paragraaf horende bij de jaarrekening staan de bevindingen centraal. In de paragraaf horende bij de begroting zal ook aandacht worden besteed aan voornemens om de financiële rechtmatigheid beter te borgen. De passage over de bevindingen komt er ongeveer zo uit te zien:

Afwijkingen	Fout	Onduidelijk	Oorzaak	Beheersmaatregelen
Begrotingscriterium	€	€	tekst	tekst
Voorwaardencriterium	€	€	tekst	tekst
M&O-criterium	€	€	tekst	tekst
Totaal	€	€		
Percentage begrotings	%	%		

### 2.4 Dossier rechtmatigheidsverklaring

De rechtmatigheidsverklaring dient te worden onderbouwd met een onderliggend dossier. Binnen het netwerk van veiligheidsregio's is nagedacht over hoe dit dossier op te bouwen. De inhoudsopgave van het dossier is hieronder ruwweg geschetst. Daarbij is aangegeven wat de vereiste aanvullingen zijn op het dossier, zoals we die nu jaarlijks voorleggen aan de accountant.

	onderdeel huidig controledossier?
Systematiek overall	
1 Opzet en uitkomsten (verbijzonderde) interne controle	ja
2 Opzet en uitkomsten update risicobeeld	ja
Specifiek gericht op criteria van rechtmatigheidsverklaring	
3 Analyse inkoop / aanbesteding	ja
4 Vastlegging van bewuste keuzes om af te wijken van wet- of regelgeving	ja
5 Frauderisicoanalyse	nee
Overig	
6 Wet Normering Topinkomens	ja
7 Auditverslagen	nee

Voor de goede orde: de verantwoording over rechtmatigheid wordt integraal benaderd. We leggen dan ook één controledossier aan. Delen van dat dossier zijn bestemd voor de verklaring van de accountant. Andere delen bestemd voor de verklaring van het DB.

## 2.5 Fraude / integriteit

Frauderisicoanalyses maken onderdeel van het controledossier vanwege het M&O-criterium. Nu is het M&O-risico bij VRT per definitie laag. Maar fraude gaat over meer dan alleen misbruik / oneigenlijk gebruik van regelingen door derden. Intern kan er ook frauduleus worden gehandeld (door bestuur, directie of medewerkers).

VRT neemt zich voor om bij dit onderwerp alle vormen van ontoelaatbaar of ongewenst gedrag te betrekken. Daarmee dus ook kijkend naar aspecten van integriteit. Het doel is om als organisatie stelselmatig aandacht te hebben voor het thema fraude en integriteit. De accountant raadt die stelselmatige aandacht hiervoor sinds enkele jaren ook aan.

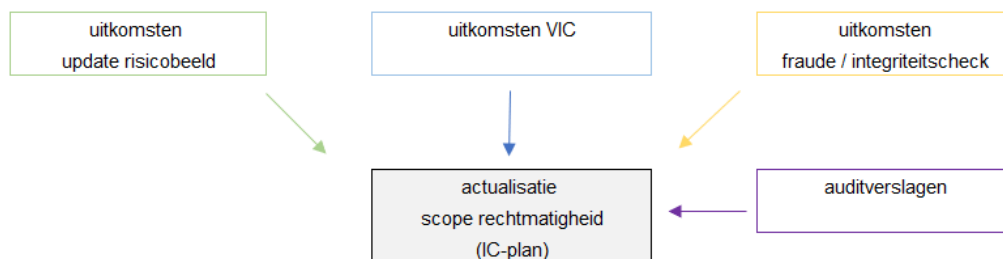
## 2.6 Auditverslagen

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording valt samen met het gelijktijdige voornemen van VRT om met ingang van 2021 op een auditachtige wijze bepaalde onderwerpen nader te bestuderen. Dat wil zeggen: binnen een bepaald tijdsbestek onderzoek doen, met betrokkenen spreken, bevindingen optekenen in een verslag en conclusies en aanbevelingen uit het verslag bespreken met het management en / of directie. Voor 2021 is vanuit Financiën & Control een viertal thema's geselecteerd:

- WKR-toets
- Kostprijsberekening / herrekening (TSC)
- Ontwikkeling overwerkvergoedingen
- Gebruik en beheer van goederen.

In aanvulling op de financiële audits wordt dit jaar ook een auditssystematiek ontwikkeld voor cyber- en informatieveiligheid. Het controledossier krijgt op dit punt dus ook daadwerkelijk zijn aanvulling.

In de nog ontbrekende passages van het controledossier (frauderisicobeeld en auditverslagen) zien we gelijktijdig ook mogelijkheden om de rechtmatigheidstoets periodiek te verbeteren. Schematisch ziet dat verbeterproces er als volgt uit:



## 2.7 – 2.10

De resterende stappen spreken voor zich. Als de opzet van de rechtmatigheidsverantwoording is voltooid, wordt deze op voorhand kortgesloten met de accountant en volgt nadien het proefdraaien voor het "pilotjaar" 2021. E.e.a. resulterend in een eerste rechtmatigheidsverklaring horende bij de jaarrekening 2021, dat in Q1 van 2022 door het DB wordt afgegeven.

**Tot slot**

In de voorgaande passages is de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vrij instrumenteel benaderd. Met de wijziging beoogt de wetgever ook een kwaliteitsslag in de beheersing van risico's en de verantwoording daarover. Dat vereist naast de bovenbeschreven aanpassingen ook een intrinsieke wil van de organisatie om de beheersing naar een hoger plan te tillen. Hieraan zitten ook organisatieculturele aspecten verbonden.

Voor nu richten we ons op het neerzetten van een basis. In het najaar wordt bericht over de voortgang van dit traject.

**Bijlage(n)**

-

---

Enschede, 31 maart 2021

Het dagelijks bestuur

Secretaris,  
H. Meuleman

Vice Voorzitter,  
S.W.J.G. Schelberg

---

Aldus vastgesteld in de vergadering van het algemeen bestuur d.d. 22 april 2021

Secretaris,  
H. Meuleman

Voorzitter,  
Dr. G.O. van Veldhuizen