

Gemeente Almere

Plan van aanpak invoering rechtmatigheidsverantwoording gemeente Almere



Afdeling Financiën & Control, team Audit
Versie 9 september 2019

Inhoudsopgave

1	BESTUURLIJKE SAMENVATTING	2
1.1	Wetswijziging ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door college wordt verwacht per 2021	2
1.2	De verschillen ten opzichte van de oude situatie in beeld	2
1.3	Wat betekent dit landelijk en voor Almere?	3
1.4	Plan van aanpak gemeente Almere komende jaren	3
2	AANLEIDING VAN DE WETSWIJZIGING	4
3	WETSWIJZIGING RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING	4
4	WAT GAAT ER VERANDEREN?	4
4.1	Doelstelling is een meer gemeentelijke verantwoordelijkheid en dialoog	4
4.2	Verantwoordelijkheid ligt bij college in plaats van bij accountant	4
4.3	College legt verantwoording af aan de raad. Raad stelt de kaders vast	5
4.4	College en raad zullen de diepgang van de verantwoording onderling moeten afstemmen	5
4.5	Rechtmatigheid is iets van de gehele gemeente!	8
5	DIVERSE ROLLEN ZIJN VAN BELANG	8
6	PLAN VAN AANPAK BINNEN ALMERE	10
6.1	2019 Fase 1: Bewustwordingsfase en ambitie bepalen	11
6.2	2020 Fase 2 Gericht op scope en normenkader	12
6.3	2021 Fase 3 Proefjaar	12
6.4	2022 afgeven rechtmatigheidsverantwoording door College	12

1 Bestuurlijke samenvatting

1.1 Wetswijziging ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door college wordt verwacht per 2021

Op dit moment wordt er een wetswijziging voorbereid ten aanzien van een andere wijze van verantwoorden over de rechtmatige besteding van middelen binnen de gemeente. Vanaf het boekjaar 2021 zal het college van burgemeester en wethouders zelfstandig verantwoording afleggen over de financiële rechtmatigheid in plaats van de externe accountant. Dit betekent op dit gebied een verschuiving van verantwoordelijkheden binnen de gemeente. De wetgever streeft er naar dat deze wet van kracht zal zijn met ingang van het begrotings- en verslagjaar 2021. Het college zal vanaf dat jaar zelf rapporteren aan de raad over de rechtmatige naleving van de financiële handelingen in een begrotingsjaar.

Het proces van deze wetswijziging ziet er als volgt uit:



1.2 De verschillen ten opzichte van de oude situatie in beeld

Onderstaand overzicht geeft inzicht in de verschillen tussen de huidige situatie en de nieuwe situatie:

Oude situatie (tot 2021)	Nieuwe situatie (vanaf 2021)
Gesprek vooral tussen raad en accountant.	Gesprek vooral tussen raad en college van B&W.
Indirect verantwoording afleggen door college van B&W over rechtmatigheid.	Direct verantwoording afleggen door college van B&W over rechtmatigheid.
Accountant toets financiële beheershandelingen zelf aan het normenkader dat door de raad is vastgesteld.	College van B&W staat aan de lat voor oordeel over rechtmatigheid, maar de accountant controleert nog wel de juistheid en volledigheid van de rechtmatigheidsverantwoording.
Oordeel over de rechtmatigheid is mede van invloed op de strekking van de controleverklaring van de externe accountant	Als het wel een rechtmatigheidsfout is maar geen getrouwheidsfout, is deze fout niet van invloed op de strekking van de controleverklaring van de externe accountant.
Vooraf achteruitkijken	Ook vooruitkijken.

1.3 Wat betekent dit landelijk en voor Almere?

Landelijk betekent dit vooral een verschuiving in de verantwoordelijkheden. Het college zal verantwoordelijk worden voor het afleggen van een rechtmatigheidsverantwoording. Hiervoor is het van belang dat een gehele gemeentelijke organisatie zich hiervan bewust is. Dit betekent ook een hogere verantwoordelijk(sgevoel) vanuit de directie en het afdelingsmanagement. Daarnaast zal meer het gesprek tussen het college en de raad gevoerd moeten worden over het normenkader/diepgang van de rechtmatigheidsverantwoording. Waar wordt wel verantwoording over afgelegd en waar niet?

Dit betekent ook dat we binnen Almere de diepgang van deze verantwoording bespreekbaar willen maken. Willen we alleen een financiële rechtmatigheidsverantwoording of willen we meer groeien richting een in control statement? Hoe in control wil de gemeente zijn? Hoe zichtbaar leggen we hier zelf verantwoording over af? En hoe wil de raad hierover geïnformeerd worden? Belangrijke vragen om de komende periode bespreekbaar te maken.

Er zal een keuze gemaakt moeten worden over het volwassenheidsniveau van de rechtmatigheidsverantwoording binnen Almere, waarbij 3 varianten mogelijk zijn:

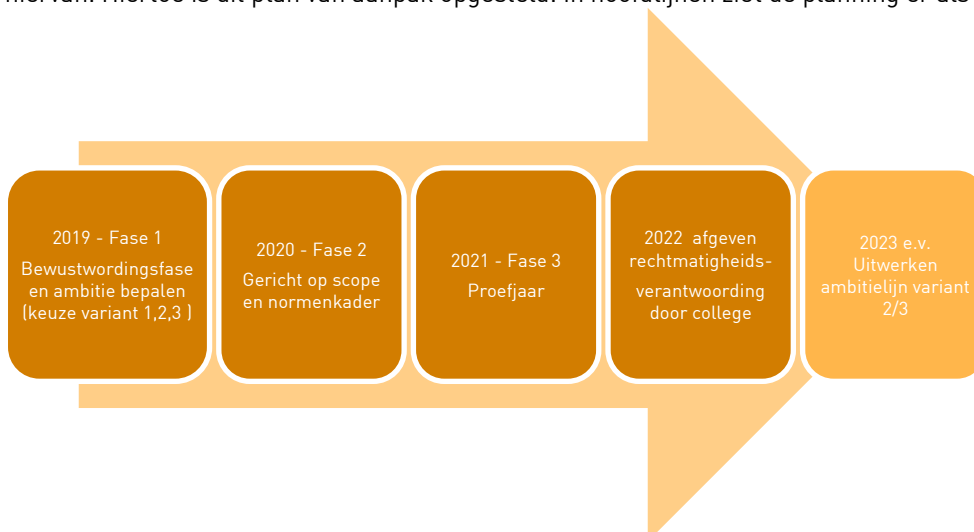
1. Verantwoording gericht op de financiële rechtmatigheid en hantering van wettelijke normen (vergelijkbaar met huidige situatie en de verwachte wettelijk norm).
2. Verantwoording gericht op de financiële rechtmatigheid + aantal relevante processen/thema's benoemen die aandacht krijgen.
3. Verantwoording gericht op de bredere bedrijfsvoering, zogenaamde "in control statement"

Deze 3 varianten zijn in paragraaf 4.4 nader uitgewerkt.

Er zal daarnaast meer bewustwording binnen de organisatie moeten ontstaan over de verschoven verantwoordelijkheid. Afdelingsmanagers zijn in deze nieuwe situatie verantwoordelijk en bij hen ligt het eigenaarschap voor het financieel rechtmatig handelen. Het team Audit zal hierbij faciliterend zijn en brengt de afdelingsmanagers in positie om hun verantwoordelijk te kunnen nemen. Team Audit voert nu ook interne controles uit om de financiële rechtmatigheid binnen de processen van de gemeente vast te stellen. In de nieuwe situatie zullen deze controles meer in samenhang met de afdelingen/afdelingsmanagers moeten plaatsvinden. Met afdelingsmanagers zal in onderling gesprek gekeken worden waar risico's liggen en hoe deze geborgd worden. Dit betekent dat de lijnorganisatie verantwoordelijk is voor de bevindingen die geconstateerd worden, maar zeker ook de beheersmaatregelen en verbetermaatregelen die hierbij getroffen moeten worden.

1.4 Plan van aanpak gemeente Almere komende jaren

Om tot een goede implementatie van deze wet te komen moeten we nu al werken aan de voorbereidingen hiervan. Hiertoe is dit plan van aanpak opgesteld. In hoofdlijnen ziet de planning er als volgt uit:



2 Aanleiding van de wetswijziging

Op dit moment wordt er een wetswijziging voorbereid ten aanzien van een andere wijze van verantwoorden over de rechtmatige besteding van middelen binnen de gemeente. Vanaf het boekjaar 2021 zal niet de accountant maar het college van B&W verantwoording afleggen ten aanzien van de financiële rechtmatigheid. Aanleiding van deze wetswijziging is het in 2014 uitgebrachte rapport “Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten” onder leiding van Staf Depla. Hierin is het advies opgenomen om de rechtmatigheidsverantwoording een onderdeel te laten zijn van de verantwoording die het college aflegt aan de raad. Commissie “Depla” beoogt hiermee een stimulans voor de verbetering van de bedrijfsvoering binnen gemeenten en het feit dat de verantwoording over de rechtmatigheid wordt afgelegd door degene (het college) die daarvoor ook feitelijk verantwoordelijk is.

Onderstaand gaan wij in op de effecten van deze wetswijziging, de keuzen die gemaakt kunnen worden over de diepgang van de verantwoording, alsmede het voorgestelde plan van aanpak en de planning binnen Almere.

3 Wetswijziging rechtmatigheidsverantwoording

In de afgelopen jaren is nadere invulling gegeven aan het advies om de rechtmatigheidsverantwoording door het college te laten afgeven. Op dit moment wordt er gewerkt aan een wetswijziging waarvan het de verwachting is dat deze in het najaar van 2019 geconsulteerd zal worden. De wetgever streeft er naar de wetswijziging voor eind 2020 te laten vaststellen zodat deze wet in werking kan treden met ingang van het begrotings- en verslagjaar 2021. Dat betekent dat het college vanaf dat jaar zelf een oordeel zal geven over de rechtmatige naleving van de financiële handelingen in een begrotingsjaar.

In de **huidige situatie** geeft de accountant een oordeel over:

1. De **getrouwheid** van de samenstelling van de baten en lasten alsmede de activa en passiva in de jaarrekening en dat deze in overeenstemming zijn met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
2. De **rechtmatigheid** van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties en dat deze tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving opgenomen bepalingen, waaronder de gemeentelijke verordeningen zoals opgenomen in het normenkader dat is vastgesteld door de gemeenteraad.

In de **nieuwe situatie zal het college van B&W verantwoordelijk zijn** voor het afleggen van verantwoording aan de raad over de rechtmatigheid van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties. De eerste rechtmatigheidsverantwoording zal worden opgenomen in de jaarrekening over het boekjaar 2021. Dit betekent dat de eerste verantwoording opgesteld wordt in het voorjaar 2022.

4 Wat gaat er veranderen?

4.1 Doelstelling is een meer gemeentelijke verantwoordelijkheid en dialoog

Doelstelling is meer verantwoordelijkheid van het college over de mate van het rechtmatig handelen binnen de interne organisatie en hier verantwoording over af te leggen aan de raad. Daarnaast is deze meer gericht op de dialoog tussen raad en college over de rechtmatige besteding van de gemeentelijke middelen. Dit betekent dat ook de rollen van de raad, college, ambtelijke organisatie en externe accountant zullen veranderen. Zie hiervoor ook een uiteenzetting in hoofdstuk 5.

4.2 Verantwoordelijkheid ligt bij college in plaats van bij accountant

De rechtmatigheidsverantwoording zal naar verwachting een onderdeel worden van de jaarrekening van de gemeente. Dit is op dit moment de insteek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De accountant zal in dit geval een oordeel geven over de getrouwheid van de gehele jaarrekening van de gemeente. Dit betekent dat de accountant vanaf het boekjaar 2021 geen

rechtmatigheidsoordeel meer zal verstrekken, maar wel de getrouwheid zal controleren van de rechtmatigheidsverantwoording die is opgesteld door het college. Dit houdt in dat de accountant nog wel zal toetsen of de rechtmatigheidsverantwoording inhoudelijk juist en volledig is en met voldoende diepgang tot stand is gekomen om een passend oordeel te geven. Indien de accountant vaststelt dat de verantwoording in materieel opzicht niet juist is en/of niet alle relevante informatie bevat, zal hij hierover een niet goedkeurende oordeel geven in de controleverklaring en de raad hierover informeren.

4.3 College legt verantwoording af aan de raad. Raad stelt de kaders vast

Het college zal in de rechtmatigheidsverantwoording een uitspraak moeten doen over de naleving van de in wet- en regelgeving opgenomen bepalingen voor zover deze van invloed zijn op de financiële stromen binnen de gemeente. Het college legt daarmee verantwoording af aan de raad. De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van het normenkader voor deze verantwoording. Ook in de huidige situatie stelt de raad het normenkader vast. Nu nog voor de accountantscontrole en in de toekomst ten behoeve van de verantwoording die het college gaat afgeven. Ook zal de raad kaders moeten stellen over de diepgang van de verantwoording en de wijze van rapporteren door het college aan de raad. Vanuit het ministerie van BZK (de wetgever) en de commissie BBV komen voorschriften over de minimale vereisten van het vast te stellen normenkader en de minimale eis omtrent de diepgang waarmee de verantwoording opgesteld moet worden. Naar verwachting zal het normenkader, net als in de huidige situatie, bestaan uit relevante wetgeving, gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten eventueel aangevuld met collegebesluiten. De raad kan besluiten specifieke collegebesluiten of verantwoordingsgebieden toe te voegen.

Het college zal een uitspraak doen over de naleving van relevante wetgeving, zoals de Europese aanbestedingsregels, gemeentewet en de uitgangspunten in het BBV, alsmede over de naleving van de gemeentelijke verordeningen. In de rechtmatigheidsverantwoording zal het college expliciet verklaren hoe zij de rechtmatigheid van de financiële stromen heeft vastgesteld en welke bevindingen zij heeft geconstateerd. Dit betekent dat indien er sprake is van fouten of onzekerheden het college deze ook expliciet in haar verantwoording moet verwoorden.

4.4 College en raad zullen de diepgang van de verantwoording onderling moeten afstemmen

In de huidige situatie controleert onze externe accountant, Deloitte, de naleving van de financiële rechtmatigheid binnen onze gemeente met een wettelijke controletolerantie van 1%. Dat betekent dat de verantwoording niet meer dan 1% van de totale lasten van de gemeente Almere mag afwijken. Voor geconstateerde onzekerheden ligt deze grens op 3%. Almere heeft een begrotingsomvang van circa € 800 miljoen per jaar. In de huidige situatie geeft de accountant een goedkeurend oordeel als geconstateerde fouten in de naleving van het financieel rechtmatig handelen onder de € 8 miljoen blijven. Indien de accountant bevindingen constateert waarbij het onzeker is of de gemeente de juiste regels omtrent de financiële rechtmatigheid naleeft zal zij dit goedkeuren tot een grens van € 24 miljoen.

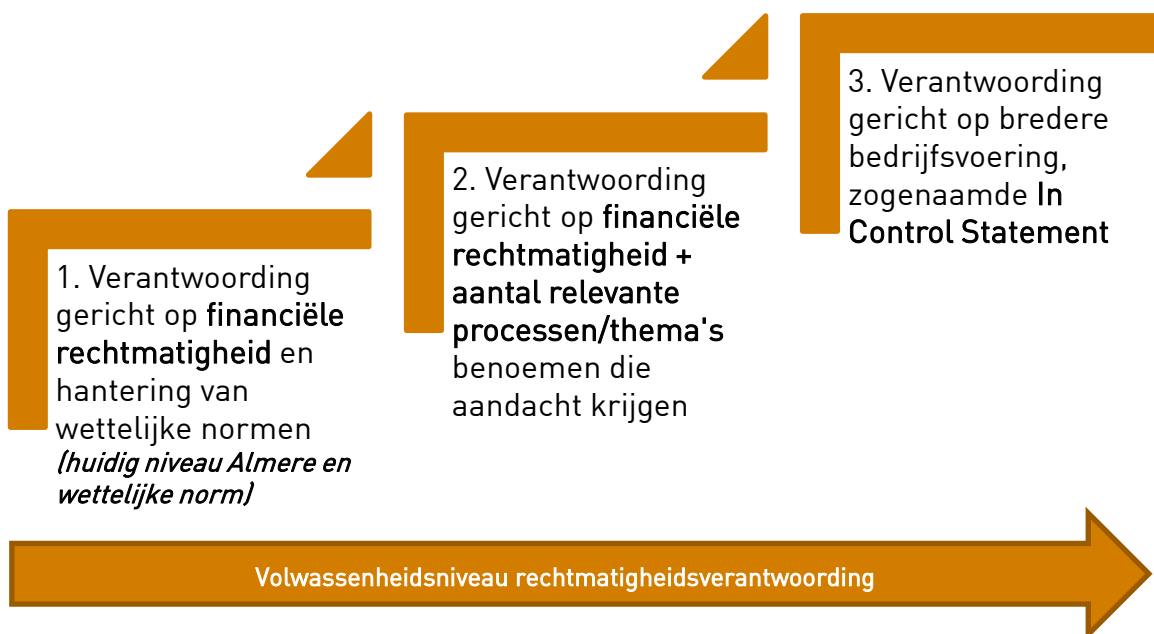
Binnen de gemeente Almere worden door Deloitte jaarlijks bevindingen gerapporteerd aan de gemeenteraad. Deze bevindingen hebben met name betrekking op het niet juist naleven van de Europese aanbestedingsregels en het niet kunnen vaststellen of zorgfacturen rechtmatig worden betaald. Deze bevindingen zijn jaarlijks onder de hierboven beschreven grens. Dat wil niet zeggen dat de naleving van de rechtmatige bestedingen geheel op orde is. Immers onze accountant heeft nu ook jaarlijks bevindingen.

De accountant heeft jaarlijks nauwelijks bevindingen over de kwaliteit van de processen binnen de gemeente. Hieruit kan geconcludeerd worden dat onze bedrijfsvoering in de basis op orde is.

Uit diverse meetings met BZK, VNG, Commissie BBV, NBA, waarbij gemeente Almere vertegenwoordigd was, blijkt dat de rechtmatigheidsverantwoording naar verwachting een gelijke vorm gaat krijgen als die nu door de accountant wordt gecontroleerd. Dat betekent een verantwoording in de jaarrekening die aan bepaalde eisen en mate van aantoonbaarheid van de rechtmatige naleving moet voldoen. Met die

kanttekening dat er momenteel gekeken wordt om de controletolerantie voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording aan te passen naar een hoger percentage. Genoemd is een percentage van 3%. Dat betekent dat in de nieuwe wet mogelijk de ruimte wordt gegeven om voor het opstellen van deze verantwoording een lagere nauwkeurigheid te hanteren. Bij een toepassing van de genoemde 3% zal de raad geïnformeerd worden bij fouten boven de € 24 miljoen. Dit betekent gelijktijdig dat de rechtmatigheidsverantwoording ook minder zekerheid zal geven dan in de huidige situatie. De raad mag in haar normenkader gaan bepalen dat zij strengere regels wilt hanteren, bijvoorbeeld het hanteren van de huidige wettelijke norm van 1% zoals deze nu wordt gehandhaafd binnen Almere.

Voor de invulling van de rechtmatigheidsverantwoording binnen Almere zijn diverse varianten mogelijk, te weten:



Variant 1: Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid en hantering wettelijke normen

In deze variant wordt er een rechtmatigheidsverantwoording opgesteld door het college die alleen iets zegt over het naleven van wet- en regelgeving die betrekking hebben op een financiële beheershandelingen. Dit is gelijk met de huidige situatie waar de accountant ook een oordeel over geeft en past bij de wettelijke norm die in de nieuwe wet opgenomen zal worden. Zoals hierboven beschreven lijkt de wetgever ruimte te geven in de mate van zekerheid en diepgang waarmee deze verantwoording wordt opgesteld (van 1% naar 3%). Voordeel is dat binnen de gemeente mogelijk minder controlewerkzaamheden uitgevoerd dienen te worden om de naleving van de rechtmatigheid in beeld te brengen. Nadeel van deze keuze is dat de gemeenteraad minder zekerheid zal krijgen over de naleving van de rechtmatigheid door het college en de verantwoording daarover. De accountant zal dit ook niet meer controleren en hierover rapporteren. Dit betekent dat voor bepaalde wettelijke regelgeving een ruimere kaderstelling gehanteerd zou kunnen worden, zoals bij regelgeving rondom Europese aanbestedingen. De raad en college zullen dit onderling moeten afstemmen.

De gemeente Almere kan zonder extra middelen of formatie voldoen aan deze verantwoordingseisen. Team Audit faciliteert dit proces alsmede de bewustwording daarvan binnen de gehele gemeente. Wel vraagt het in deze nieuwe context meer bewustwording van andere afdelingen over de verantwoordelijkheid van geconstateerde bevindingen en benodigde verbetermaatregelen. Dit betekent dat team Audit meer in contact zal treden met de directie en afdelingen van onze gemeente.

Variant 2: Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid + aantal relevante processen/thema's benoemen die aandacht krijgen

De raad kan ook andere elementen toevoegen aan de rechtmatigheidsverantwoording. In het gesprek tussen raad en college zal vooraf stil gestaan moeten worden waarover je wilt verantwoorden als college richting raad. Je kan als raad ook een rechtmatigheidsverantwoording vragen over specifieke onderwerpen die van belang zijn binnen Almere. Denk hierbij aan de naleving Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), fiscale regelgeving of Sociaal Domein (zoals de ondersteuningsarrangementen). Ook een doelmatigheidsonderzoek zou hierbij een aandachtspunt kunnen zijn.

Jaarlijks kunnen deze specifieke onderwerpen wisselen. Van belang is dat deze goed worden vastgesteld in het normenkader. Voordeel hiervan is de raad aanvullende geïnformeerd kan worden over een belangrijk aandachtspunten binnen de bedrijfsvoering van de gemeente. Uiteraard zal dit wel tot extra controle inspanningen (middelen en formatie) leiden binnen de gemeente. Het is in deze situatie van belang dat team Audit van de afdeling Financiën & Control voldoende capaciteit heeft om deze werkzaamheden uit te voeren.

Variant 3: Verantwoording gericht op de bredere bedrijfsvoering, zogenaamde In Control Statement

In de gedachte van een verdere optimalisatie van de bedrijfsvoering en interne beheersing zou het logisch lijken om over het gehele functioneren van de organisatie een "In Control Statement" af te geven. Dit gaat verder dan de rechtmatigheidsverantwoording en zegt ook iets over het functioneren van de interne bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van processen en ICT-systemen. De wetgever heeft als doel om een minimale verantwoordingsvariant in te voeren waarbij de verantwoordelijkheid bij het college komt te liggen. Iedere gemeente kan zelf besluiten om een In Control Statement in te voeren. Diverse andere grote gemeenten kennen al een In Control Statement of hebben de voorkeur om hier naar toe te ontwikkelen.

Almere zou toe kunnen groeien naar een in control statement

Jaarlijks ontvangt de gemeente Almere een goedkeurende controleverklaring van onze accountant op de aspecten getrouwheid en rechtmatigheid. Dat wil niet zeggen dat Almere op alle aspecten rechtmatig heeft gehandeld. Immers jaarlijks worden bevindingen geconstateerd waarbij fouten of onzekerheden aanwezig zijn ten aanzien van de rechtmatigheid. Deze bevindingen blijven jaarlijks binnen de goedkeuringsgrenzen van de accountant waardoor onze gemeente een goedkeurende controleverklaring ontvangt.

De genoemde bevindingen worden gesignaleerd door team Audit binnen de gemeente Almere. Dit team maakt onderdeel uit van de afdeling Financiën & Control en voert onafhankelijke audits uit op diverse financiële processen binnen de gemeente. Deze audits zijn nu met name gericht op de financiële rechtmatigheid. Almere is op dit moment voldoende in control om een rechtmatigheidsverantwoording af te geven. Echter deze verantwoording gaat niet in op specifieke risico's binnen de gemeente. Denkend aan de bredere bedrijfsvoering waaronder de ICT-organisatie, specifieke projecten zoals Floriade, invoering omgevingswet etc. In dit kader zou het een overweging kunnen zijn dat het college een bredere en transparantere verantwoording aflegt over specifieke risico's binnen de bedrijfsvoering. Almere zou in dit kader kunnen groeien naar een bredere in control statement. Vanuit de afdeling Financiën en Controle adviseren wij om hier meer naar toe te ontwikkelen. Wel zou dit een groeipad moeten zijn voor de komende jaren.

Advies

Wij adviseren het eerste jaar van de invoering van de wet te starten met een rechtmatigheidsverantwoording die vergelijkbaar is met de huidige diepgang en de verwachte wettelijke norm (variant 1). Hierbij kan gekozen worden voor de hantering van de wettelijke verwachte norm van 3% of de huidige door de accountant gehanteerde norm van 1%. Wij adviseren om binnen Almere blijvend te werken met de 1%-norm. Enerzijds omdat de accountant de controle op getrouwheid blijft uitvoeren en hiervoor 1% blijft hanteren. De accountant zal hierbij ook blijvend gebruik maken van onze interne

controles. Indien wij onze interne controles zouden insteken met 3%, zal dit met zich meebrengen dat de accountant meer werkzaamheden op getrouwheid moet uitvoeren hetgeen kostenverhogend zal zijn. Anderzijds blijft de raad bij de hantering van 1% op eenzelfde niveau geïnformeerd over het rechtmatig handelen binnen de gemeente. Bij een verhoging van de controletolerantie naar 3% zal de raad minder transparant en diepgaand worden geïnformeerd. Een mogelijkheid is om ook 1 of 2 specifieke aandachtspunten of thema's te laten benoemen door de raad (variant 2). Uitgangspunt is dat hiervoor wel een goed keuzepallet wordt aangeboden waaruit de raad aandachtspunten kan selecteren.

Variant 3, een volledig in control statement vraagt meer tijd en meer investeringen van de organisatie en moet passen bij het gewenste volwassenheidsniveau die de organisatie hierover uitspreekt. Het volwassenheidsniveau binnen gemeente Almere zullen we komend halfjaar nader uitwerken in overleg met directie, college en raad.

4.5 Rechtmatigheid is iets van de gehele gemeente!

In de huidige situatie leeft de naleving van de rechtmatigheid met name binnen de afdeling Financiën & Control en de externe accountant. Deze wetswijziging zal met zich meebrengen moeten brengen dat dit een verantwoordelijkheid is van de gehele organisatie. Naast het college, zal ook de directie en afdelingsmanagers zich er van bewust moeten zijn dat zij verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid binnen de gemeente Almere c.q. binnen de eigen afdeling. Het is daarom van belang dat de komende periode wordt gewerkt aan een bredere bewustwording binnen onze gemeente op dit. Hoe we hier invulling aan willen geven is weergegeven in hoofdstuk 6 van dit plan van aanpak.

5 Diverse rollen zijn van belang

De rechtmatigheidsverantwoording zal van invloed zijn op diverse rollen binnen de gemeente. Onderstaand gaan wij nader in op deze rollen en de invulling/betrokkenheid van deze rol.

Rol	Invulling/betrokkenheid rol
Gemeenteraad	Verantwoordelijk voor het normenkader. Hiertoe is het vooraf bespreken van de mate van rechtmatigheid, normstelling en risk appetite van belang. Vorbereidend gesprek tussen raad en college is van belang. Er dient voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording een gesprek plaats te vinden met de vraag wat onder de rechtmatigheidsverantwoording wordt verstaan. Wat is de scope? Waarover kan verantwoord worden? Jaarlijks verantwoordingsgesprek tussen raad en college zal vormgegeven moeten worden. In dit gesprek kan college verantwoording afleggen aan raad en kunnen ze onderling kijken naar de beheers- en verbetermaatregelen die moeten plaatsvinden. Daarbij is de vraag of dit gesprek met de gehele raad gevoerd moet worden of een afvaardiging van de raad (commissie). Rol tussen raad en accountant zal veranderen. De accountant zal geen oordeel meer verstrekken over de rechtmatigheid en de raad hierover informeren. De raad zal meer natuurlijk advies over de (naleving) van de rechtmatigheidsverantwoording ontvangen van de accountant om haar toezichthoudende rol te kunnen uitvoeren op dit vlak. Raad zal meer in positie moeten komen. Hiertoe is het van belang om de rol van de raad met de raad te bespreken. Hoe kom je van

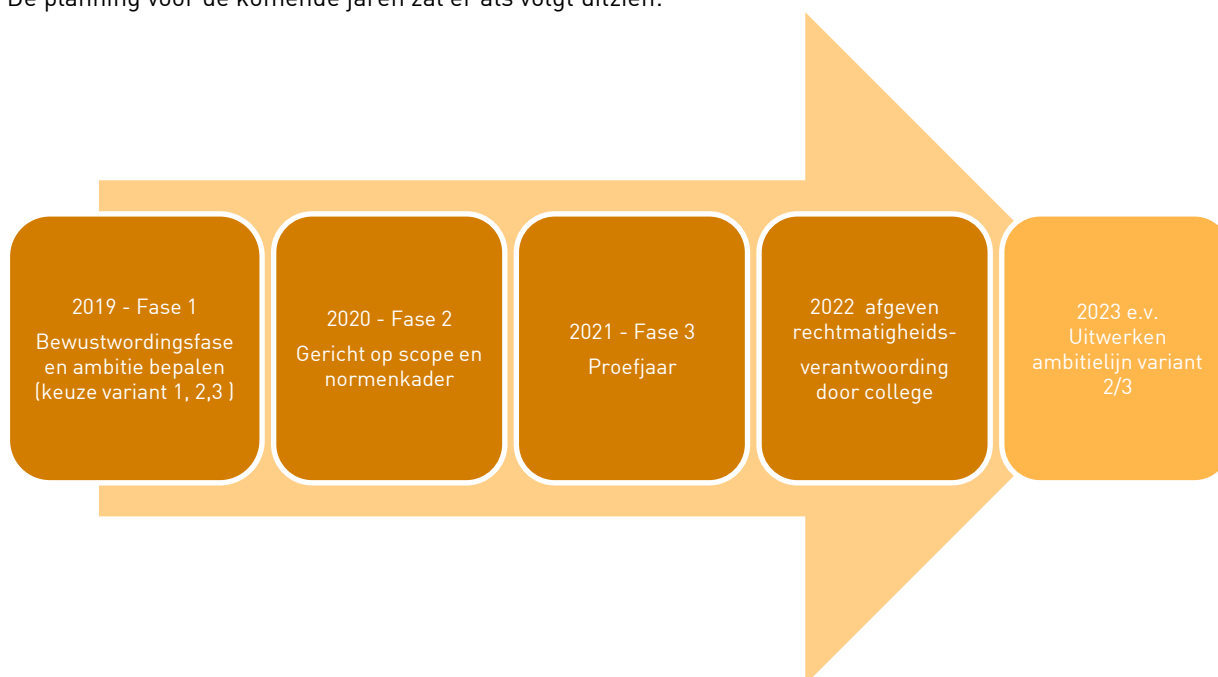
	een vertaling van de techniek tot de praktijk? En hoe kunnen bevindingen begrijpelijk worden opgeschreven, zodat de raad een goede discussie met het college kan voeren?
College van Burgemeester en Wethouders	Rechtmatigheid is een integrale verantwoordelijkheid van het college. Dit betekent een andere rol van het college waarbij zij zich moet vergewissen van de rechtmatigheid. College zal zelf een verantwoording opstellen. Dit betreft het gehele college en niet de wethouder Financiën. Hierbij spelen diverse vraagstukken zoals de effecten op de bedrijfsvoering en de diepgang (toleranties) waar deze verklaring mee wordt opgesteld. De verantwoording vergt een mate van transparantie richting te raad. Daarnaast is college niet 1x per jaar verantwoordelijk maar permanent over het gehele boekjaar. Het college is cultuurdrager voor cultuurverandering binnen de gemeente. Dit vergt ook voorbeeldgedrag vanuit “Tone at the top” Borgen in de organisatie is van belang. Het college moet geïnformeerd worden waarop zij kunnen sturen. Wanneer kan je een verantwoording tekenen? De sturing door college zal meer prospectief zijn. College legt verantwoording af aan de raad. Dit zal zoveel mogelijk aansluiten op de huidige P&C-cyclus. Met een tussentijdse managementletter kan op aanvullende wijze de raad geïnformeerd worden over de bedrijfsvoering of afwijkingen van de norm die tussentijds wordenesignaleerd (comply or explain) Gesprek met de raad over diepgang, kwaliteit bedrijfsvoering, bevindingen en beheersmaatregelen
Ambtelijke organisatie	Tone at the top vanuit directie is van belang. Primair zijn afdelingsmanagers verantwoordelijk. Zij moeten “in control” willen zijn. Een self assessment kan een onderdeel zijn. Team audit zal dit met de afdelingsmanagers inzichtelijk maken. Veranderingen in verantwoordelijkheden brengt een cultuurverandering met zich mee. Van belang is de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording te verankeren in de organisatie Lijn/management is verantwoordelijk op basis van vooraf bepaalde mate van rechtmatigheid (criteria/diepgang). Afstemming met de raad is van belang. Aandacht voor relatie ambtelijke organisatie en college. Wie is in positie? In Control zijn betekent: borgen van processen en systemen. Dit moet aantoonbaar zijn. 3-Lines of defence als basis wezenlijk belang. 2^e lijn verdient meer aandacht

	3^e lijn (huidige team audit) heeft een belangrijke rol. Belangrijke aandachtspunten zijn: • Toetsende rol • Moet in positie worden gebracht • Moet onafhankelijk zijn • Transparantie en draagvlak • Contact met college en accountant Verantwoordelijk voor duidelijke communicatie, proces en planning Andere aandachtspunten voor deze rol zijn: • Hoe gaan we om met de controle op verbonden partijen/zorgaanbieders? • Hoe gaan we bevindingen delen/rapporteren/bespreken?
Accountant	Houdt een controlerend rol. Oordeel niet meer gericht op rechtmatigheid, maar nog wel op getrouwheid van de jaarrekening en ook getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording. Belangrijkere rol in de natuurlijke adviesfunctie. Meer advies geven over de manier waarop de gemeente dit integreert in de bedrijfsvoering. Door bewustwording van een betere interne beheersing en bedrijfsvoering zal minder controledruk kunnen ontstaan. Accountant moet actief kijken hoe je op de interne beheersing kan steunen en minder hoeft te controleren. Hierdoor kan de controle door de accountant mogelijk efficiënter ingericht worden. Geen tussentijdse controle meer door accountant op rechtmatigheid. Ambtelijke organisatie zal tot een oordeel moeten komen en accountant zal deze (werkwijze) toetsen. Contact met team audit & Risk blijft van belang. Accountant zal andere contacten hebben in de organisatie. Dit wordt veroorzaakt door de wijziging in de verantwoordelijkheid naar het college. Zo zal hij meer contact hebben met gehele college in plaats van wethouder financiën omdat hij de visie van het gehele college van belang vindt om de rechtmatigheidsverantwoording te toetsen. Daarnaast meer contact met gemeentesecretaris (als ambtelijk eindverantwoordelijke) en lijnverantwoordelijken zoals afdelingsmanagers. Contact met (afvaardiging van) de raad met de ambtelijke organisatie maar ook zonder de ambtelijke organisatie.

6 Plan van aanpak binnen Almere

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording lijkt nog ver weg, maar een passende verantwoording kan alleen plaatsvinden als we ons hierop goed voorbereiden. Onderstaand gaan wij in op het plan van aanpak binnen Almere.

De planning voor de komende jaren zal er als volgt uitzien:



6.1 2019 Fase 1: Bewustwordingsfase en ambitie bepalen

De eerste helft van 2019 heeft vooral in het teken gestaan om de kennis binnen de gemeente te vergroten. Zo hebben er in Zeist en Almere sessies plaatsgevonden met diverse gemeenten, accountants, VNG, BZK en commissie BBV ter voorbereiding op de rechtmatigheidsverantwoording. Daarnaast zijn er nauwe contacten met BZK en VNG ten aanzien van dit thema. Tevens hebben we het eerste half jaar gebruik om een plan van aanpak op te stellen voor de invoering van deze wet binnen onze gemeente. De hoofdlijnen van het plan zijn in januari 2019 besproken met de wethouder financiën (Jaap Lodders).

In de tweede helft van 2019 zal er gewerkt worden aan de bewustwording binnen de gemeente. Wat betekent deze wetwijziging? En wat betekent dit concreet voor Almere? Welke ambitie streven we na? Willen we binnen Almere alleen een rechtmatigheidsverantwoording of zijn onze ambities groter en willen we meer doorgroeien naar een In Control Statement. Dit zijn belangrijke vragen voordat we kunnen overgaan tot een verdere implementatie. Daarnaast gaat het niet alleen om de inhoudelijke aspecten van een rechtmatigheidsverantwoording maar ook verantwoordelijkheden/rollen binnen de gemeente Almere. Wat betekent dit voor de rol van het college en raad en de daarbij behorende politieke omgeving? Welke rol heeft team Audit en hoe richten zij interne controles in en bespreken zij bevindingen met afdelingsmanagers.

Kortom het komend halfjaar zal met name gericht zijn op een bredere bewustwording van deze ontwikkeling binnen Almere en op de gewenste ambitie van de bedrijfsvoering en kwaliteit van de processen.

De volgende werkzaamheden zullen in het najaar van 2019 plaatsvinden:

Omschrijving	Tijdspad
Bespreken plan van aanpak en ambitie gemeente Almere met concerncontroller	10 september 2019
Bespreken plan van aanpak en ambitie gemeente Almere met directie	2 oktober 2019
Bespreken plan van aanpak en ambitie gemeente Almere met wethouder Financiën	Oktober 2019
Bespreken in DOO en aan bedrijfsvoeringstafel	Oktober 2019
Informerende college en ophalen ambities	November 2019

Informereren afdelingsmanagers over plan van aanpak en gestelde ambities binnen de Almere middels gesprekken per afdelingsmanager	Najaar 2019
Informereren raad en ophalen ambities	Oktober/November 2019

6.2 2020 Fase 2 Gericht op scope en normenkader

Het jaar 2020 zal in het teken staan van de bepaling van de scope en diepgang van de werkzaamheden om een betrouwbare rechtmatigheidsverantwoording af te geven. Tevens zal in dit jaar het normenkader met de raad afgestemd worden.

De huidige interne controlewerkzaamheden die uitgevoerd worden door team Audit zullen hierbij als uitgangspunt gehanteerd worden. Immers zij voeren al reeds bestaande controles uit. Op basis hiervan zal, in overleg met verantwoordelijke afdelingsmanagers, gekeken worden welke processen binnen de gemeente minimaal gecontroleerd dienen te worden. Denk hierbij aan processen als inkoop, subsidieverstrekingen, verstrekken van bijstandsuitkeringen en betalingen van lonen en salarissen. Met de proceseigenaren zal de diepgang van de controle op deze processen besproken worden. Wat zijn de risico's? En welke belangrijke beheersmaatregelen worden onderkend? Zijn er nog andere elementen waarop een interne controle wordt verwacht, zoals doelmatigheid of doeltreffendheid binnen een bepaalde financiële stroom? Zijn er nieuwe wetten die relevant zijn, zoals de omgevingswet? Op basis hiervan zal vastgesteld worden of het huidige normenkader gehanteerd kan worden als basis voor het afleggen van de rechtmatigheidsverantwoording richting de gemeenteraad.

De uitkomst van deze fase dient een duidelijke scope/visie alsmede een toereikend normenkader voor het boekjaar 2021 te zijn. Dit dient voor het vaststellen van de begroting 2021 gereed te zijn, zodat dit gehanteerd kan worden voor het eerste jaar dat er verantwoording afgelegd dient te worden.

6.3 2021 Fase 3 Proefjaar

Dit jaar zullen we gebruiken als proefjaar. We gaan dit jaar een eerste rechtmatigheidsverantwoording opstellen over het boekjaar 2020. Deze zullen we ook met de organisatie bespreken en vooral stil staan bij "Gaan we deze verantwoording tekenen?". Uiteraard zullen we dit traject evalueren zodat eventuele verbeterpunten in het volgende jaar meegenomen kunnen worden.

6.4 2022 afgeven rechtmatigheidsverantwoording door College

In het voorjaar van 2022 zal het college, als onderdeel van de jaarrekening, voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording verstrekken over het boekjaar 2021.