



Implementatieplan

Rechtmatigheidsverantwoording

Noordelijk Belastingkantoor



Versie	: Definitief
Datum	: 29-03-2021





Inhoudsopgave

Inleiding	2
Welke rechtmatigheidscriteria moeten worden toegelicht?	3
Wat zijn de vereisten voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording?	4
Opbouw interne controleplan	5
Wettelijk kader	5
Rollen en verantwoording	6
Hoe worden de controles uitgevoerd?	8
Binnen welke termijn moet dit gereed zijn?	9
Plan van aanpak voor 2021	9

Bijlage A - Template rechtmatigheidsverantwoording





Inleiding

Met ingang van het verslagjaar 2021 dient het 'dagelijks bestuur' van een gemeenschappelijke regeling, als gevolg van een wetswijziging, in de jaarrekening verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. Voor het Noordelijk Belastingkantoor betekent dit dat de directie als hoogste 'ambtelijke' orgaan middels de rechtmatigheidsverantwoording verantwoording aflegt aan het bestuur.

Tot en met het boekjaar 2020 wordt de rechtmatigheidsverklaring nog afgegeven door de externe accountant. Deze wetswijziging heeft daarom belangrijke gevolgen voor het Noordelijke Belastingkantoor.

In de rechtmatigheidsverantwoording geeft de directie aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dat wil zeggen overeenkomstig relevante (financiële) wet- en regelgeving (normenkader). Regels met betrekking tot handelingen die niet van financiële aard zijn, maken in beginsel geen onderdeel uit van het normenkader van de rechtmatigheid.

De rechtmatigheidsverantwoording gaat na de wetswijziging deel uitmaken van de jaarrekening. De accountant geeft alleen een getrouwheidsoordeel af over de jaarrekening, waarvan de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel zal uitmaken. Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt daarmee te vervallen.





Welke rechtmatigheidscriteria moeten worden toegelicht?

Er zijn negen rechtmatigheidscriteria onderscheiden. De eerste zes criteria maken onderdeel uit van de jaarrekeningcontrole. In het onderstaande overzicht is dit nader toegelicht.

Onderdeel van de jaarrekeningcontrole (getrouwheid)

- Calculatiecriterium
- Valuteringscriterium
- Adresseringscriterium
- Volledigheidscriterium
- Aanvaarbaarheidscriterium
- Leveringscriterium

De getrouwheid omvat de vraag of de jaarrekening een waarheidsgetrouw beeld geeft: zijn alle transacties zoals ze hebben plaatsgevonden juist en volledig in de jaarrekening verwerkt? Het aspect rechtmatigheid ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving. Zo kan het niet-juist aanbesteden van een inkoop leiden tot een rechtmatigheidsfout, maar tegelijkertijd wel getrouw in de jaarrekening zijn verwerkt.

Overblijvende rechtmatigheidscriteria

- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Dit betekent dat het interne controleplan van het Noordelijk Belastingkantoor aanvullend moet voorzien in de beoordeling van het begrotingscriterium, voorwaardencriterium en misbruik & oneigenlijk gebruik criterium om een oordeel te kunnen geven over de rechtmatigheid.

Begrotingscriterium:

Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Het totaal moet passen binnen het opgestelde en geautoriseerde programmabegroting. Voor de controle van het begrotingscriterium wordt gesteund op de werkzaamheden die worden uitgevoerd tijdens de planning & control cyclus met inachtneming van de regels zoals die opgenomen zijn in het controleprotocol.

Voorwaardencriterium:

Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen. De eisen zijn afkomstig uit diverse interne en externe regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. Voor de controle hierop wordt gebruik gemaakt van een jaarlijks geactualiseerde normenkader.

Misbruik & oneigenlijk gebruik criterium:

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 (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling(=oneigenlijk gebruik)





Wat zijn de vereisten voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording?

De accountant toetst vanaf het boekjaar 2021 of de verantwoording van de directie 'getrouw' is. Klopt het wat er staat en is het voldoende onderbouwd? Het is belangrijk om deze onderbouwing te kunnen leveren. Het proces kan rechtmatig verlopen, maar als de onderbouwingen onvoldoende zijn, bestaat de onzekerheid of deze verantwoording wel klopt. Hierdoor moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan om een onderbouwde rechtmatigheidsverantwoording te kunnen afgeven.

Er moet een interne controleplan worden vastgesteld door de directie waarin de controles met betrekking tot de financiële rechtmatigheid zijn opgenomen. Hierbij moeten de taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie worden uitgezet. In de uitvoering van het controleplan moeten de medewerkers die de (verbijzonderde) interne controles uitvoeren voldoende bekwaam zijn en moet een zekere mate van functionele onafhankelijkheid van de processen zijn.

Er moet een controleprotocol worden vastgesteld door het bestuur, waarin onder andere de grenzen van de rechtmatigheidscontrole worden vastgelegd. De grens waarboven afwijkingen in de verantwoording moeten worden opgenomen wordt door het bestuur bepaald, maar bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het bestuur onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid.

Op basis van de begroting 2021 bedraagt deze grens van 1%: € 180.490 en voor 3%: € 541.470

Deze grenzen zullen separaat in een nog vast te stellen intern controleplan? worden voorgelegd aan het bestuur. Deze actualisatie zal plaatsvinden als er meer bekend is met betrekking tot het wetsvoorstel en de nieuwe kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV.





Opbouw interne controleplan

Zoals aangeven zal het huidige interne controleplan moeten worden uitgebreid met de controles voor de rechtmatigheid. Daarna kan het door de directie worden vastgesteld.

Allereerst dient te worden bepaald welke processen significant zijn in de financiële verantwoording en vallen onder de rechtmatigheidsverantwoording. Dit wordt gedaan aan de hand van 'scoping'. Hierbij wordt de financiële administratie ingedeeld in homogene opbrengsten en kosten. Hieruit kunnen de processen met een significant financiële omvang (en dus een mogelijk risico) worden bepaald. Voor deze processen wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Hierbij wordt geïnventariseerd welke risico's het Noordelijk Belastingkantoor loopt, in welke mate de risico's worden gelopen, welke beheersingsmaatregelen aanwezig zijn om de risico's te mitigeren en of we kunnen steunen op deze maatregelen. Om te kunnen steunen op de maatregelen moet periodiek gecontroleerd worden of deze beheersingsmaatregelen daadwerkelijk werken. Het interne controleplan zal onderdeel uitmaken van het planning & control cyclus van het Noordelijk Belastingkantoor.

De uitkomsten van de interne controles worden beoordeeld en op basis hiervan zal er een oordeel worden gegeven per proces over de rechtmatigheid. De directie wordt op basis van deze informatie in staat gesteld om de rechtmatigheidsverantwoording af te geven.

Deze rapportages zullen tevens eventuele aandachtspunten en verbeterpunten bevatten, zodat de kans op onrechtmatigheden in de toekomst worden verkleind.

Wettelijk kader

Het wettelijke kader voor de interne controle is weergegeven in het normenkader:

De belangrijkste kaders zijn:

Externe kaders

- BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)
- BADO (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden)
- Kadernota rechtmatigheid, commissie BBV

Interne kaders

- Financieel regelement 2018 – 2021
- Controle protocol 2018 – 2021
- Het jaarlijkse normenkader met toetsingskader
- Intern controleplan





Rollen en verantwoording

Directie

Op basis van de Gemeentewet artikel 212/213 en het financieel reglement artikel 10/11/12 is de directie verantwoordelijk voor de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening en voor het daaraan ten grondslag liggende financiële beheer. De directie dient zodanige maatregelen te treffen dat de rechtmatigheid van de algehele uitvoering gewaarborgd is. Een van die maatregelen is het opstellen en laten uitvoeren van het intern controleplan. De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid lag al bij de directie. Alleen met ingang van boekjaar 2021 legt de directie hier ook verantwoording over af middels een rechtmatigheidsverantwoording. De directie is daarnaast verantwoordelijk voor de uitvoering van het Interne Controle plan. Over de voortgang en bevindingen wordt minimaal 2 maal per jaar aan directie en management gerapporteerd. De directie stuurt bij indien dit nodig blijkt te zijn.

Accountant

De accountant controleert de jaarrekening en verstrekt een verklaring waarin hij een oordeel geeft over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. Dit geldt nog voor boekjaar 2020. Met ingang van boekjaar 2021 stelt de accountant de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording. De accountant is verantwoordelijk voor een degelijke en begrijpelijke onderbouwing van zijn oordeel in het verslag van bevindingen. Daarnaast rapporteert de accountant aan het Noordelijk Belastingkantoor zijn constatering in een Managementletter en bespreekt deze eenmaal per jaar met de directie.

Het bestuur

De opdrachtverstrekking aan de accountant vindt plaats door het bestuur. In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) is vastgelegd wat deze controle minimaal behelst. Het bestuur stelt in het controleprotocol de goedkeurings- en rapportagetoleranties vast. Het bestuur stelt de jaarrekening vast. Indien onrechtmatigheden voortkomen uit eigen regelgeving heeft het bestuur de bevoegdheid om bij voldoende uitleg deze onrechtmatige handelingen achteraf goed te keuren.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording in 2021 wordt beoogd de kader stellende en controlerende rol van het bestuur op het vlak van (financiële) rechtmatigheid te versterken. Het bestuur zal:

- De verantwoordingsgrens vaststellen;
- De directie zal in afstemming met het bestuur moeten bepalen wat er volgens de directie en het bestuur over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoering paragraaf moet worden opgenomen en wat het ambitie niveau is.





Voor de invulling van de rechtmatigheidsverantwoording zijn 3 varianten mogelijk:

1. Verantwoording gericht op:

Financiële rechtmatigheid en hantering van de wettelijke normen
(=wettelijk minimum) (huidig niveau Noordelijkbelastingkantoor);

2. Verantwoording gericht op:

Financiële rechtmatigheid + een aantal relevante processen / thema's benoemen die
aandacht krijgen;

3. Verantwoording gericht op:

Bredere bedrijfsvoering, zogenaamde In Control Statement.

De directie zal in afstemming met het bestuur bepalen of zij een verantwoording wil gericht op de financiële rechtmatigheid en hantering van de wettelijke normen of dat zij andere ambities heeft. Deze nieuwe wettelijke opdracht kan ook de start zijn van een groeiproces naar in control zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat informatie verzamelen en vastleggen ten behoeve van de rechtmatigheid niet kosteloos is. Dit vergt een behoorlijke ambtelijke inzet. Hoe veel de veranderde rechtmatigheidsverantwoording het Noordelijk Belastingkantoor gaat kosten hangt af van het ambitieniveau en de huidige kwaliteit van de interne beheersing. Hierbij is het oordeel van de accountant over de kwaliteit van de interne beheersing van het Noordelijk Belastingkantoor ook van belang. De varianten 2 en 3 vergen dusdanige extra controle inspanningen (middelen en formatie) dat deze zeker niet binnen de huidige formatie worden opgepakt.

Veel collega organisaties starten met de verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid en de hantering van de wettelijke normen.

We adviseren om bij de discussie over de ambitie de volgende uitgangspunten te betrekken:

- We kiezen een pragmatische aanpak;
- We sluiten zo veel mogelijk aan bij de huidige (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden;
- We controleren zoals wettelijk moet, zo eenvoudig en efficiënt (kosten/ inzet) als kan en op basis van gerichte inzet op onderdelen waar het Noordelijk Belastingkantoor een hoog/hoger risico loopt.

We adviseren om voor 2021 en 2022 te kiezen voor de variant "wettelijk minimum" (financiële rechtmatigheid), met de huidige verantwoordingsgrens van 1%.





Hoe worden de controles uitgevoerd?

Binnen de operationele bedrijfsprocessen zijn de afdelingshoofden of een daartoe aangewezen persoon als eigenaar verantwoordelijk. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de getrouwheid en rechtmatigheid van transacties binnen hun eigen processen. Op afdelingsniveau waar de betreffende processen plaatsvinden moet voldoende proceskennis aanwezig zijn, zodat men weet wat men moet doen. Het gaat hierbij om de interne controlemaatregelen die belegd zijn bij de afdelingen. Een voorbeeld hiervan is de functiescheiding (4-ogen principe) voor de facturen. In feite is dit de basis die op orde moet zijn.

Hoe verder de controles van het proces afstaan, hoe onafhankelijker deze worden. Omgekeerd betekent dit dat voor de controles dicht bij het proces de inrichting van de controles steeds belangrijker worden. Als de controles in de 1e lijn goed zijn ingericht, hoeven de controles verder in de lijn steeds minder omvangrijk plaats te vinden. Als bijvoorbeeld de functiescheiding in de 1e lijn goed ingericht is, behoeft alleen vaststelling dat deze functiescheiding heeft bestaan. Als deze functiescheiding niet aanwezig is, zou het kunnen betekenen dat er omvangrijke gegevensgerichte werkzaamheden worden uitgevoerd om vast te stellen of het proces geen fouten bevat.

Vanuit de Interne Controle functie wordt gekeken of de interne controle(maatregelen) in de processen hebben gewerkt. Ook zal er geadviseerd worden over verbeteringen ten aanzien van tekortkomingen op gebied van interne controlehandelingen binnen de processen. Ten aanzien van de processen waarbij in het proces zelf nog onvoldoende interne controlehandelingen zijn ingebouwd, worden door de adviseur Interne Controle compenserende verbijzonderde interne controle werkzaamheden uitgevoerd.

De controle werkzaamheden bestaan uit de uitvoering van verschillende controlemethoden. Dit wordt ook wel de controlemix genoemd. Bij de samenstelling van de controlemix gaat het om de bepaling van aard, omvang en timing van de controlewerkzaamheden. Bij de samenstelling van de controlemix zijn de ingeschatte risico's leidend.

De controlemix kan worden opgebouwd door een combinatie van:

- Procesgerichte (systeemgerichte) werkzaamheden
- A- selecte deelwaarnemingen (gegevensgerichte werkzaamheden)
- Risicogerichte deelwaarnemingen bijv. op basis van boekingen, omschrijvingen etc.
- Toepassing van de 80/20 regel: 80% van de financiële omvang wordt veroorzaakt door 20% van de financiële transacties
- Data-analyse





Binnen welke termijn moet dit gereed zijn?

De rechtmatigheidsverantwoording dient opgenomen te worden in de jaarrekening vanaf het boekjaar 2021. Dit betekent dat de rechtmatigheidsverantwoording voor 15 februari van 2022 opgesteld zal worden, zodat het tijdig opgenomen wordt in de jaarrekening 2021.

Om de rechtmatigheidsverantwoording af te geven, zal in het boekjaar 2021 de (verbijzonderde) interne controles volledig volgens het interne controleplan plaats moeten vinden, zodat op basis van voldoende controle informatie een rechtmatigheidsverantwoording kan worden afgelegd.

Plan van aanpak voor 2021

In de loop van 2020 zijn ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording de betrokken financiële processen reeds in kaart gebracht die betrekking hebben op de te verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties.

In het eerste kwartaal van 2021 zullen deze processen op basis van een risico methodiek getoetst worden en zal gekeken worden of de huidige maatregelen en controles voldoende zijn of moeten worden aangevuld. Ook zal de tolerantiegrens bepaald moeten worden en afgestemd met het bestuur.

In het tweede kwartaal van 2021 zullen de benodigde aanvullende maatregelen en controles worden ingericht en worden opgenomen in het interne controleplan. Het controleplan? inclusief tolerantiegrens zal worden vastgesteld door het bestuur.

In het derde kwartaal van 2021 wordt het interne controleplan door de directie vastgesteld en zal er voor de rechtmatigheid een eerste halfjaar controle worden uitgevoerd. Waar nodig met terugwerkende kracht nog extra controles worden gedaan zodat er aan het eind van 2021 een volledig beeld is ontstaan om een oordeel te kunnen geven over de rechtmatigheid over het boekjaar 2021.

In het eerste kwartaal van 2022 wordt er verklaring afgegeven (zie bijlage A) en opgenomen in de jaarrekening.





Noordelijk Belastingkantoor Rechtmatigheidsverantwoording 2021

Verantwoordelijkheid

In deze rechtmatigheidsverantwoording geeft de directie van het Noordelijk Belastingkantoor aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met de door het bestuur vastgestelde kaders zoals de begroting en de verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Deze verantwoording betreft de rechtmatige uitvoering van de taken en omvat het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium bij de desbetreffende financiële beheershandelingen en transacties. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is door het bestuur op ... 2021 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. De grens is door het bestuur bepaald en bedraagt 1% (maximaal 3%) van de totale lasten inclusief mutaties in de reserves en is daarmee vastgesteld op €

Conclusie

De directie van het Noordelijk Belastingkantoor 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 betreffen¹:

-
-
-

In de paragraaf bedrijfsvoering heeft de directie van het Noordelijk Belastingkantoor beschreven welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

¹De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de Kadernota Rechtmatigheid) worden alleen vermeld indien de door het bestuur gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden.

