

No.:

Portefeuillehouder:
P.W.J. Hoek

Afdeling:
Middelen

Behandelaar:
L.M. van de Wouw

De raad van de gemeente Tholen

Tholen, 20 april 2023

Onderwerp: Voorstel om kennis te nemen van de bevindingen uit de rechtmatigheidscontrole en de geconstateerde afwijkingen van interne regelgeving over 2022 gezien de aard en omvang alsnog te bekrachtigen.

Geachte raad,

Aanleiding en probleemstelling

Sinds 2004 bevat de controleverklaring van de accountant niet alleen een oordeel over het getrouwe beeld, maar ook over de rechtmatigheid van de jaarrekening. Vanaf boekjaar 2023 zijn wij, uw College, verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverklaring en geeft de accountant enkel een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening, inclusief de rechtmatigheidsverklaring. Rechtmatigheid houdt in dat baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening in overeenstemming moeten zijn met relevante wet- en regelgeving.

In onderstaand overzicht is het type afgegeven verklaring voor getrouwheid als rechtmatigheid per boekjaar opgenomen:

Boekjaar	Verklaring getrouwheid	Verklaring rechtmatigheid
2004	Goedkeurend	Geen oordeel
2005 tot en met 2017	Goedkeurend	Goedkeurend
2018 en 2019	Goedkeurend	Beperking
2020	Goedkeurend	Goedkeurend
2021	Goedkeurend	Beperking

In de jaren dat er sprake was van een verklaring met beperking ten aanzien van de rechtmatigheid lag de oorzaak met name in enkele contracten die onterecht niet Europees aanbesteed waren. Omdat er sprake was van meerjarige contracten, hadden we meerdere jaren 'last' van dezelfde fout.

De nog openstaande tekortkomingen zijn na afweging van een kosten (inspanning en euro's) baten (vermindering van het risico) analyse opgenomen in het vastgestelde 'Intern controleplan 2022-2024'.

Doelstellingen en gewenste resultaten

Het doel van de rechtmatigheidscontrole is om naleving van wet- en regelgeving binnen de gemeente te borgen. Dit moet resulteren in een goedkeurende controleverklaring. De rechtmatigheidscontrole maakt onderdeel uit van de interne controle. Dit is het proces dat gericht is op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid omtrent het bereiken van doelstellingen op gebied van:

- De effectiviteit en efficiency van de bedrijfsprocessen;
- De betrouwbaarheid van de financiële informatieverzorging;
- De naleving van relevante wet- en regelgeving;
- Het bewaken van activa of waarden.

Concreet wordt bedoeld op de controleactiviteiten die in de administratieve organisatie zijn ingebouwd als waarborg voor het noodzakelijk gewenste verloop ervan. Interne controle wordt namens de leiding

uitgevoerd, zoveel als mogelijk tijdens en binnen de uitvoering van een proces. Bij verbijzonderde interne controle voert iemand van buiten het betreffende werkproces een controle uit, achteraf, na uitvoering van het proces. De rechtmatigheidscontrole is veelal een vorm van verbijzonderde interne controle.

Kaders

De kaders voor de rechtmatigheidscontrole 2022 zijn vastgelegd in het door uw raad op 11 november 2021 vastgestelde controleprotocol (inclusief normenkader):

Onder rechtmatigheid wordt begrepen: dat de in de jaarrekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de gemeentelijke verordeningen". De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Het normenkader is een volledig overzicht van alle wet- en regelgeving waaruit voor de gemeente financiële consequenties kunnen voortvloeien. Het normenkader is vertaald naar beheersmaatregelen door middel van een intern controleplan.

Rechtmatigheidsverantwoording 2023

Door een wetwijziging in het kader van de rechtmatigheid in de jaarrekening zullen wij, uw college, vanaf het boekjaar 2023 zelf een rechtmatigheidsverantwoording afgeven in de jaarstukken. Op dit moment verstrekken externe accountants een controleverklaring met een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekeningen van gemeenten. De externe accountants geven in de toekomst enkel een controleverklaring af met een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening, inclusief de door uw college opgestelde rechtmatigheidsverantwoording.

De gemeente Tholen ligt in de voorbereiding op schema en is er een helder plan van aanpak opgesteld om te komen tot collegeverantwoordelijkheid omtrent rechtmatigheid vanaf boekjaar 2023. Uw College heeft ingestemd met dit plan van aanpak op 28 september 2021. De gemeenteraad heeft dit plan van aanpak op 11 november 2021 vastgesteld. Voor 2023 is het normenkader geoperationaliseerd naar een toetsingskader waarbij er per regelgeving wordt aangegeven welke punten er getoetst zullen worden met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording. Aanvullend is het interne controleplan 2023-2024 onder andere afgestemd op het opgestelde toetsingskader.

Overwegingen/motivering

Het algemene beeld van de interne beheersing van de gemeente Tholen is positief. De basis is in orde en afgezet tegen de omvang van de totale begroting blijven de financiële afwijkingen vrij beperkt. Dit wordt ook onderschreven door de accountant die stelt dat de wijze waarop de administratieve organisatie en interne beheersing is vormgegeven en wordt uitgevoerd in opzet over het algemeen adequaat is en de verbijzonderde interne controle kwalitatief goed en in overeenstemming met de accountant wordt uitgevoerd. Vanzelfsprekend zijn er nog zaken voor verbetering vatbaar.

Uit de verbijzonderde interne controle zijn enkele afwijkingen naar voren gekomen met een financiële impact. In onderstaande zijn de niet te herstellen fouten en onzekerheden beschreven.

- **Lasten verantwoord in 2022 in plaats van 2021**

Verdeeld over vijf processen (grondexploitatie, huren en pachten, omgevingsvergunningen, subsidies en inkopen) is er voor een totaalbedrag van € 54.843 aan lasten in 2022 verantwoord in boekjaar 2022 terwijl de prestatie in boekjaar 2021 is geleverd. In totaal betreffen het 12 relatief kleine facturen. Om dergelijke fouten te voorkomen wordt er jaarlijks een voortgezette controle uitgevoerd om facturen alsnog in het juiste boekjaar te verantwoorden. Betreffende facturen vallen onder de ondergrens die gehanteerd wordt bij de controle of zijn ruimschoots na het uitvoeren van deze controle ontvangen waardoor deze in 2022 zijn verantwoord.

- **Opbrengsten verantwoord in 2022 in plaats van 2021**

Verdeeld over twee processen (huren en pachten € 9.000 en omgevingsvergunningen € 25.429) is voor een totaalbedrag van € 34.429 aan opbrengsten verantwoord in boekjaar 2022 terwijl de prestaties reeds in 2021 zijn geleverd. De oorzaak ligt bij de huren en pachten in de onzekerheid omtrent corona eind 2021 waardoor er pas laat gefactureerd is voor eventuele verhuren in het laatste

kwartaal van boekjaar 2021. Voor boekjaar 2022 is deze afwijking reeds uitgesloten. Voor omgevingsvergunningen wordt er jaarlijks een analyse uitgevoerd op volledigheid van ontvangst van de gegevens in het boekjaar en de juiste verantwoordingsperiode om dergelijke fouten te voorkomen.

- **Leefgelden**

In 2022 is er € 1.300 te veel aan leefgeld uitbetaald, na extrapolatie betreft dit een bedrag van € 35.148. Deze fout is ontstaan als gevolg van de snelheid van de implementatie van het proces. In 2023 hebben er reeds diverse procesaanpassingen plaatsgevonden om het risico op een dergelijke fout te verkleinen.

- **Aanbestedingsrechtmatigheid**

In boekjaar 2022 bestaat er op het moment van schrijven een **onzekerheid** over de rechtmatigheid van een aanbesteding. Op dit moment wordt er nader onderzoek uitgevoerd over de rechtmatigheid van de wijze van aanbesteding. Het contract is afgesloten voor de periode 01-01-2022 tot en met 31-12-2022. De totale omvang van de lasten in boekjaar 2022 met betrekking tot deze casus bedraagt € 165.613. Zodra er meer duidelijkheid ontstaat over de rechtmatigheid van de casus zal dit met uw college worden besproken.

- **Volledigheid facturatie omgevingsvergunningen**

Er bestaat een **onzekerheid** over de volledigheid van facturatie omgevingsvergunningen over de periode van 21-11-2022 tot en met 31-12-2022, doordat de nieuwe applicatie RX.Mission nog niet de mogelijkheid biedt om exports te genereren. Dit probleem kent op dit moment prioriteit bij de applicatiebeheerder.

In onderstaande zijn de afwijkingen beschreven die uw raad, indien gewenst, **achteraf kan bekrachtigen**.

- **Huren en pachten**

Er is in 2022 voor een totaalbedrag van € 1.572 te veel in rekening gebracht bij de verhuur van dorpshuizen en gemeenschapscentra als gevolg van foutief ingevoerde tarieven. Na constatering zijn tarieven aangepast en is er vanaf boekjaar 2023 een 4-ogenprincipe ingevoerd om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen.

- **Subsidies**

Er bestaat een **onzekerheid** met een financiële omvang van € 32.707 met betrekking tot de rechtmatigheid van de hoogte van het toegekende subsidiebedrag als gevolg van ontoereikende dossiervorming bij vier subsidies (variërend tussen een toekenning van € 2.520 en € 15.447) welke niet op de subsidieverordening zijn gebaseerd. Dossiervorming verdient aandacht in boekjaar 2023. Tevens is er sprake van een afwijking van een uitbetaalde subsidie ten opzichte van de vaststelling, waarbij er € 170 minder is uitgekeerd. Omdat de verordening de afwijkingen niet sanctioneert heeft dit geen invloed op de financiële rechtmatigheid.

- **Begrotingsrechtmatigheid**

Er heeft één kredietoverschrijding plaatsgevonden op het krediet masterplan scholenbouw Tholen ter hoogte van € 9.365 als gevolg van het afsluiten van het krediet waarbij er meer lasten en minder baten zijn gerealiseerd dan begroot. Onder andere veroorzaakt door de investering in zonnepanelen.

Tijdens de jaarrekeningcontrole zal, in het kader van de controle op Europese aanbestedingen, een uitgebreide spendanalyse worden gemaakt die alle lasten integraal zal beoordelen. Gezien de ervaringen van de laatste jaren kan niet worden uitgesloten dat hierbij onjuistheden worden geconstateerd. In boekjaar 2022 bestaat er op het moment van schrijven een **onzekerheid** over de rechtmatigheid van één aanbesteding met een financiële omvang van € 165.613. Op dit moment wordt hier nader onderzoek naar uitgevoerd. Zodra er meer duidelijkheid ontstaat over de rechtmatigheid van de casus zal dit worden gecommuniceerd.

Een overzicht van de overige afwijkingen kunt u vinden in het Rapport van bevindingen (vanaf p. 7).

Managementletter 2022

Als bijlage bij dit voorstel is de managementletter 2022 bijgevoegd, die wij van onze accountant Baker Tilly hebben ontvangen op 6 maart 2023. De managementletter en de reactie daarop is vervolgens op dinsdag 21 maart 2023 in het college behandeld. Het algemene beeld van de accountant van onze

organisatie is overwegend positief maar kent een aantal kritische punten. Hierbij moet opgemerkt worden dat er ter voorbereiding op de rechtmatigheidsverantwoording vanaf boekjaar 2023 een diepgaandere interimcontrole is uitgevoerd.

“De interne beheersing is in basis op orde. We hebben geen significante tekortkomingen in uw AO/IB geconstateerd. Wel geven we in deze managementletter een aantal aanbevelingen om processen verder te optimaliseren. Per datum van onze interim-controle constateren wij dat de gemeente keuzes heeft gemaakt om een aantal bevindingen niet op te volgen. De gemeente heeft een interne controlefunctie ingericht en stelt tweejaarlijks een intern controleplan op dat, in overleg met ons, wordt uitgevoerd. Wij merken op dat de interne controlefunctie zich nu vooral richt op het gegevensgericht controleren van de primaire processen, omdat de interne beheersingsmaatregelen in de primaire processen (de zogeheten 1stelij in de organisatie) onvoldoende zichtbaar zijn. Daarmee zijn de interne controles bij uw gemeente met name gegevensgericht van aard. Doordat uw processen niet altijd op een formele en zichtbare wijze zijn ingericht komen de IC en de VIC op dit moment nog niet geheel toe aan haar eigenlijke taak, namelijk het vaststellen van een juiste werking van de interne beheersingsmaatregelen in de primaire processen. Daarnaast merken wij op dat de kwaliteit van de VIC in 2022 verder verbeterd is ten opzichte van vorig jaar”

In het bijgevoegde verslag van bevindingen (p. 5) is een korte reactie op de managementletter opgenomen.

Verdere procedure/planning

De bevindingen uit de rechtmatigheidscontrole spelen voor de externe accountant een belangrijke rol in zijn oordeelsvorming over rechtmatigheid. De accountant zal waar nodig en mogelijk steunen op de uitkomsten van de interne controle. De controle van de accountant zal plaatsvinden in mei. De jaarrekening zal in juli aan u worden voorgelegd.

Verbeteracties zijn besproken met de betrokkenen en worden meegenomen in de controle 2023. Waar nodig zullen de processen worden aangepast.

Voorstel

1. U wordt voorgesteld om kennis te nemen van de bevindingen uit de rechtmatigheidscontrole 2022.
2. U wordt voorgesteld om de geconstateerde afwijkingen van interne regelgeving over 2022 gezien de aard en omvang alsnog te bekrachtigen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Tholen,
de secretaris de burgemeester

J.K. Fraanje

M.L.P. Sijbers