

Handreiking Rechtmatigheidsverantwoording 2021

kansen voor betere interne beheersing



Inleiding

In deze uitdagende tijd is het van belang om grip te hebben op onze interne processen en de bijbehorende financiële huishouding. Het aantonen dat budgetten *rechtmatig* worden besteed is één aspect. Een ander aspect is er voor te zorgen dat we het gemeenschapsgeld verantwoord (*doelmatig*) en doelgericht inzetten. Met rechtmatigheid bedoelen we hier: "*in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen*".

Met ingang van 2021 moeten colleges van burgemeester en wethouders zelf een rechtmatigheidsverklaring afgeven bij de jaarrekening. Het gesprek over de rechtmatigheid moet in de eerste plaats gevoerd worden tussen raad en college. Dus niet zoals tot nu toe tussen raad, college en organisatie enerzijds en de accountant anderzijds. De raad heeft tenslotte de primaire toezichthoudende taak (horizontaal). Dit betekent ook dat de organisatie en het college zich nadrukkelijker moeten verantwoorden over het financieel beheer en specifiek de rechtmatigheid hiervan. Dit heeft gevolgen voor de (interne) beheersing binnen onze gemeentelijke organisatie. Het college moet kunnen steunen op een *adequaat functionerend systeem van interne beheersing en interne controle, om te waarborgen dat de gemeente bij alle (financiële) beheershandelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft*. Wij zien de invoering van deze nieuwe wetgeving als een kans om de gehele bedrijfsvoering te voorzien van een nieuwe impuls.

Voor het oordeel over de rechtmatigheid van het (financieel) beheer wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. **Het begrotingscriterium:** vallen alle lasten in een begrotingsjaar binnen de door de raad vastgestelde (gewijzigde) begroting?
2. **Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);** zijn er voldoende maatregelen getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving te voorkomen zoals onterechte subsidies, uitkeringen of te lage heffingen?
3. **Het voorwaardencriterium:** zijn alle financiële beheershandelingen in overeenstemming met wet- en regelgeving uitgevoerd?

Het college heeft besloten tot een invoering in 3 fasen:

- **2021: Rechtmatigheidsverantwoording (RMV)**– Het college zorgt, in afstemming met raad en accountant, voor een interne beheersing en interne controle, specifiek gericht op minimale eisen van de rechtmatigheidsverantwoording. Dat betekent dat de interne controles zodanig systeem- of gegevensgericht gepland worden, dat het college medio 2022 tot een gedegen onderbouwd oordeel over de rechtmatigheid in 2021 kan komen.
- **2022: Impuls om de bedrijfsvoering te verbeteren** - In deze fase gaan we een stapje verder en gebruiken we de rechtmatigheidsverantwoording als impuls om de bedrijfsvoering te verbeteren. In een plan van aanpak wordt uitgewerkt wat de ambitie is ten aanzien van de AO/IB, het IT-beheer en verbijzonderde interne controle.
- **2023: In control** - Hier gaan we nóg een stap verder. In dit geval verklaart het college niet alleen getrouw en rechtmatig te hebben gehandeld, maar ook dat het systeem van interne beheersing

en risicomangement toereikend is om de risico's te beheersen, ofwel dat de organisatie 'in control' is.

Er is gekozen voor een werkwijze die door iedereen zal moeten worden gehanteerd. Het is belangrijk dat medewerkers er in de praktijk op een goede manier invulling aan geven. Deze handreiking is bedoeld om jou als ambtenaar in de praktijk te ondersteunen en inzicht te geven in de werking van een goede interne beheersing.

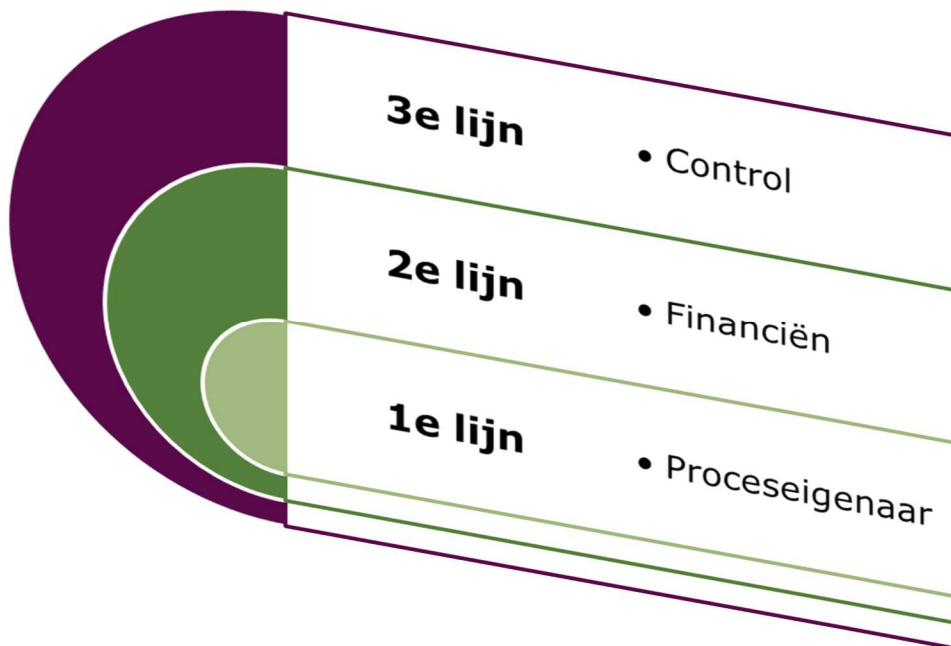
Tot slot willen we opmerken dat interne beheersing ook een leerproces is voor onze organisatie. Op basis van ervaringen uit de praktijk zal deze handreiking in de toekomst dan ook worden aangepast. We nodigen je daarom van harte uit om je ervaringen, opmerkingen en reacties met ons te delen.

Hoofdstuk 1. RMV in de eerste fase

Op basis van voorgaande jaren, waarin controles zijn uitgevoerd en foutmarges zijn geconstateerd, is deze handreiking gericht op de belangrijkste risicomomenten in de volgende zes werkprocessen:

- **Personeel** – het proces van in- en uitdienst treden van (nieuw) personeel en de salarishuishouding.
- **Subsidieverstrekingen** – het proces van het verstrekken van subsidies vanuit de gemeente. Deze subsidies worden verstrekt vanuit de gemeente aan organisaties, stichtingen en verenigingen binnen de gemeente.
- **Grondtransacties**- het proces van de aankoop en verkoop van gemeentelijke gronden, zowel particulier als projectmatig.
- **Subsidieontvangsten (inclusief Sisa)** – het proces van de aanvraag en ontvangst van provinciale, landelijke en Europese subsidies voor de uitvoering van projecten/ werkzaamheden van gemeentelijke aard.
- **Vergunningverlening** - het proces van de verstrekking van vergunningen binnen de gemeente van aanvraag tot besluitvorming.
- **Inkoop en aanbesteding** – het proces van het aanbesteden en inkopen van diensten en werken binnen de gemeente aan de hand van opgestelde beleidskaders.

Hoofdstuk 2. Het Controlehuis in Zundert



1^e lijn:

De professionals binnen de programma's zijn proceseigenaar, zij voeren de inspanningen uit, borgen continu de kwaliteit van het werk en managen de risico's. Met inzet van instrumenten zoals checklists, handmatige/geautomatiseerde controles, functiescheiding.

Elke proceseigenaar binnen de gemeente heeft inzicht nodig in wat kan er fout gaan in zijn/haar proces en welke maatregelen hij/zij moet treffen om voorkomen dat deze fout wordt gemaakt. Deze interne controle in de 1e lijn moet zichtbaar worden vastgelegd. Dit inzicht is ook belangrijk om een goede beheersing te krijgen over de beveiligings- en privacy risico's om zo datalekken te voorkomen.

2^e lijn:

Financials ondersteunen, adviseren, coördineren en bewaken de 1^e lijn. Met inzet van instrumenten zoals steekproeven, interne controles, rapportages in de Planning & Control cyclus, risicomanagement.

3^e lijn:

Overall blik, ondersteuning, bijsturing handreiking, waarderend auditen.

Naast de interne controle kennen we de verbijzonderde interne controle (VIC). Die VIC is gericht op het krijgen van inzicht vanuit de eigen organisatie in de *getrouwe* en *rechtmatige* totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, zoals deze in de jaarrekening worden verantwoord door het college aan de raad. Hierbij gaat het om de opzet, het bestaan en de werking van relevante beheersmaatregelen en de risico's voor *getrouwheid* en *rechtmatigheid*.

De VIC is een aanvulling op de reguliere interne controle, in die zin dat een objectief oordeel gegeven wordt over de opzet, het bestaan en de werking van de interne controles en beheersmaatregelen, die in de lijn uitgevoerd worden; de focus ligt op de processen met de grootste (financiële en maatschappelijke) risico's.

Hoofdstuk 3. RVM bij het werkproces Personeel

Belangrijkste Risico's:

- Niet alle transacties en salarismutaties zijn vastgelegd (volledigheid)
- Loonkosten voor spookmedewerkers worden verantwoord (bestaan van reële transactie)
- Personele mutaties worden onjuist verwerkt in de salarisadministratie (juistheid en nauwkeurigheid)
- Afdrachten sociale premies en pensioenen zijn onjuist (juistheid en nauwkeurigheid)
- Aansluiting tussen salarisadministratie en financiële administratie is niet aanwezig (juistheid en nauwkeurigheid)
- Salarisbetalingen vinden plaats op onjuist bankrekeningnummer
- De WKR is onjuist toegepast
- Verantwoording van salarislasten vindt plaats op onjuist grootboekrekeningnummer
- Niet voldaan aan de mandaat- en budgethoudersregeling/procuratieregeling
- Declaraties niet conform declaratiebeleid uitbetaald

Risicobeheersing:

Wat: Beheersmaatregelen voor de genoemde risico's	Waarmee (vastlegging dat je de actie gedaan hebt)	Wie	Wanneer
Afvinken taken en documentatie	Checklist "subwerkproces In en Uit dienst treden medewerker/stagiair" in corsazaak	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Aansluiting financiële en salarisadministratie <i>Aftekenen met initialen en controledatum</i>	Exceloverzicht	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak 1x p/m
Aansluiting standenregister mutaties in brutosalaris met documentatie	Mutatieverslag met initialen en controledatum	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak 1x p/m
Declaraties en overige vergoedingen controleren op juistheid ahv aanvraagformulieren en bewijsstukken en toetsen aan de WKR	Overzicht declaraties en overige vergoedingen WKR	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Check op logboek in ADP	Logboek ADP		
Periodieke steekproeven of afgevinkte taken zijn uitgevoerd ¹	Checklisten Documenten in dezelfde corsazaak	Finance 2 ^e lijn	2x p/j
Periodieke steekproeven op aansluiting finadm en saladm inclusief tussenrekeningen <i>Aftekenen met initialen en controledatum 2^e lijn</i>	Exceloverzicht Uitdraai finadm	Finance 2 ^e lijn	1x p/q
Periodieke steekproeven op juistheid door aansluiting mutatieverslagen met documentatie <i>Aftekenen met initialen en controledatum 2^e lijn</i>	Mutatieverslag	Finance 2 ^e lijn	1x p/q

Controle op volledigheid van mutatieverslagen door het complete standenregister van 2 opeenvolgende maanden te controleren op aantal mutaties en vergelijken met aantal mutaties van de 2 ^e maand	Standenregister	Finance 2 ^e lijn	2x p/j
Periodieke steekproeven op juistheid van declaraties en overige vergoedingen ahv aanvraagformulieren en bewijsstukken Aftekenen met initialen en controledatum	Overzicht declaraties en overige vergoedingen	Finance 2 ^e lijn	2x p/j 10 mutaties
Onrechtmatigheden vastleggen	Onrechtmatigheidsregister	1e en 2 ^e lijn	Indien van toepassing
Bespreken en vastleggen van bevindingen, bijsturen	Gesprekken RMV Waarderend auditgesprekken Rapportage DT	Control 3 ^e lijn	Doorlopend

¹ Vanwege de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens geeft de proceseigenaar bij de 2^e lijncontrole toegang aan de betreffende 2^e lijnmedewerkers.

Hoofdstuk 4. RMV bij het werkproces Subsidieverstrekingen

Belangrijkste risico's:

- Niet alle subsidies en gebeurtenissen die hadden moeten worden vastgelegd, zijn ook vastgelegd (volledigheid).
- Subsidies hebben geen betrekking op het begrotingsjaar (bestaan van reële transactie).
- Subsidies zijn tegen een verkeerd bedrag vastgelegd (juistheid en nauwkeurigheid).
- Er is niet de juiste subsidieprocedure toegepast conform het subsidiebeleid /recht, hoogte, duur (voorwaarden criterium)
- Termijnoverschrijding
- Er is niet voldaan aan de mandaat- en budgethoudersregeling/procuratieregeling (voorwaarden criterium).
- Subsidiebudget wordt overschreden (begrotingscriterium).

Risicobeheersing:

Wat: Beheersmaatregelen voor de genoemde risico's	Waarmee (vastlegging dat je de actie gedaan hebt)	Wie	Wanneer
Hoogte en verdeling van subsidies	Jaarlijks raadsbesluit subsidieplafonds	Aangewezen proceseigenaar 1 ^e lijn	1x p/j
Register in corsa zetten jaarlijks	Subsidieregister in corsazaak	Aangewezen proceseigenaar 1 ^e lijn	1x p/j
Registreren van te doorlopen stappen / afvinken van taken en documentatie in 1 integraal overzicht	Subsidieregister in corsazaak	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Overall bewaking tijdigheid vanwege versnipperde subsidieverstrekingen	Reminder per email	Aangewezen proceseigenaar 1 ^e lijn	2x p/j
Periodieke steekproeven op juistheid of afgevinkte taken zijn uitgevoerd <i>Register aftekenen met initialen en controledatum 2^e lijn</i>	Subsidieregister en documenten (registratienummers zijn opgenomen in register)	Finance 2 ^e lijn	2x p/j
Controle op volledigheid: aansluiting van de vastgestelde subsidieplafonds en verdeling van de subsidies op de finadm	Excel overzicht	2 ^e lijn	1x p/j
Onrechtmatigheden vastleggen	Onrechtmatigheidsregister	1e en 2 ^e lijn	Indien van toepassing
Bespreken en vastleggen van bevindingen, bijsturen	Gesprekken RMV Waarderend auditgesprekken Rapportage DT	Control 3 ^e lijn	Doorlopend

Hoofdstuk 5. RMV bij het werkproces Grondtransacties

Belangrijkster risico's:

- Niet alle transacties en gebeurtenissen die hadden moeten worden vastgelegd, zijn ook vastgelegd.
- De vastgelegde transactie heeft niet plaatsgevonden en/of heeft geen betrekking op de gemeente.
- Transacties hebben geen betrekking op het begrotingsjaar.
- Transacties zijn tegen een verkeerd bedrag vastgelegd (aandachtspunten: rekenkundige juistheid, verwerking BTW wanneer van toepassing).
- Transactie is niet op de juiste grootboekrekening en kostenplaats vastgelegd.
- Transactie heeft niet conform de nota grondbeleid plaatsgevonden.
- Grondtransacties door andere collega's zonder raadpleging team Grondzaken
- Termijnoverschrijding
- Juridische consequenties door onwettelijk gebruik als gevolg van negeren advies team Grondzaken
- Er is niet voldaan aan de mandaat- en budgethoudersregeling/ procuratieregeling.

Risicobeheersing:

Wat: Beheersmaatregelen voor de genoemde risico's	Waarmee (vastlegging dat je de actie gedaan hebt)	Wie	Wanneer
Register in corsa zetten jaarlijks	Subsidieregister in corsazaak	Aangewezen proceseigenaar 1 ^e lijn	1x p/j
Registreren van te doorlopen stappen / afvinken van taken en documentatie in 1 integraal overzicht	Register in corsazaak	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Advisering door team Grondzaken	??	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Controle op volledigheid: aansluiting van het register en boekingen in de finadm	Register en uitdraai finadm	2 ^e lijn	1x p/j
Periodieke steekproeven op transacties	Checklist grondtransacties	2 ^e lijn	2x p/j
Onrechtmatigheden vastleggen	Onrechtmatigheidsregister	1e en 2 ^e lijn	Indien van toepassing
Bespreken en vastleggen van bevindingen, bijsturen	Gesprekken RMV Waarderend auditgesprekken Rapportage DT	Control 3 ^e lijn	Doorlopend

Hoofdstuk 6. RMV bij het werkproces Subsidieontvangsten (inclusief Sisa)

Belangrijkste risico's:

- Niet alle subsidies en specifieke uitkeringen die hadden moeten worden vastgelegd, zijn ook vastgelegd (volledigheid).
- Subsidies en specifieke uitkeringen hebben geen betrekking op het begrotingsjaar (bestaan van reële transactie).
- Subsidies en specifieke uitkeringen zijn tegen een verkeerd bedrag vastgelegd (juistheid en nauwkeurigheid).
- Termijnoverschrijding
- Er is niet voldaan aan de mandaat- en budgethoudersregeling/procuratieregeling (voorwaardencriterium).
- Er is niet voldaan aan wet- en regelgeving bij de verantwoording van de subsidie en specifieke uitkering

Risicobeheersing:

Wat: Beheersmaatregelen voor de genoemde risico's	Waarmee (vastlegging dat je de actie gedaan hebt)	Wie	Wanneer
Onderzoek externe financiering standaard opnemen bij ieder project	Checklist projectmatig werken	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Register in corsa zetten jaarlijks	Subsidieregister in corsazaak	Aangewezen proceseigenaar 1 ^e lijn	1x p/j
Registreren van te doorlopen stappen / afvinken van taken en documentatie in 1 integraal overzicht	Subsidieregister in corsazaak	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Periodieke steekproeven of afgevinkte taken zijn uitgevoerd	a.h.v. subsidieregister en documenten (registratienummers zijn opgenomen in register)	Finance 2 ^e lijn	2x p/j
Overall bewaking tijdigheid vanwege versnipperde subsidie-aanvragen	Reminder per email	Aangewezen proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Aanleveringen tbv de Sisa bijlage	??	Proceseigenaar 1 ^e lijn	1 ^e kw jaar T+1
Controle juistheid en volledigheid Sisa gegevens	Onderbouwing en aansluiting finadm	Finance 2 ^e lijn	1 ^e kw jaar T+1
Onrechtmatigheden vastleggen	Onrechtmatigheidsregister	1e en 2 ^e lijn	Indien van toepassing
Bespreken en vastleggen van bevindingen, bijsturen	Gesprekken RMV Waarderend auditgesprekken Rapportage DT	Control 3 ^e lijn	Doorlopend

Hoofdstuk 7. RMV bij het werkproces Vergunningverlening

Belangrijkste Risico's:

- Niet alle opbrengsten en gebeurtenissen die hadden moeten worden vastgelegd, zijn ook vastgelegd (volledigheid).
- Inwoners van de gemeente die een omgevingsvergunning nodig hebben vraagt deze niet aan (volledigheid).
- De vastgelegde verkooptransactie heeft niet plaatsgevonden en/of heeft geen betrekking op de gemeente (bestaan van reële transactie).
- Opbrengsten t.a.v. omgevingsvergunningen hebben geen betrekking op het begrotingsjaar (bestaan van reële transactie).
- Vergunningopbrengsten zijn tegen een verkeerd bedrag vastgelegd (aandachtspunt: rekenkundige juistheid, juist tarief). (juistheid en nauwkeurigheid)
- Opbrengst is niet op de juiste grootboekrekening en kostenplaats vastgelegd.
- Er is niet de juiste omgevingsvergunningenprocedure toegepast conform het omgevingsvergunningenbeleid (recht, hoogte, duur). (voorwaardencriterium)
- Termijnoverschrijding
- Begroting wordt niet gerealiseerd (begrotingscriterium).

Risicobeheersing:

Wat: Beheersmaatregelen voor de genoemde risico's	Waarmee (vastlegging dat je de actie gedaan hebt)	Wie	Wanneer
Vaststelling tarieven	Jaarlijks raadsbesluit legesverordening	Aangewezen proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Verwerken tarieven	Vergunningenadministratie	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Controle tarieven	Legesverordening	Finance 2 ^e lijn	Bij taak
Registreren van te doorlopen stappen / afvinken van taken en documentatie in 1 integraal overzicht	Vergunningenadministratie	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Periodieke steekproeven of afgevinkte taken zijn uitgevoerd	Checklist	Finance 2 ^e lijn	2x p/j
Overall bewaking tijdigheid	Exceloverzicht	Aangewezen proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Aansluiting finadm en vergunningenadm	Exceloverzicht	Finance 2 ^e lijn	1x p/m
Onrechtmatigheden vastleggen	Onrechtmatigheidsregister	1e en 2 ^e lijn	Indien van toepassing
Bespreken en vastleggen van bevindingen, bijsturen	Gesprekken RMV Waarderend auditgesprekken Rapportage DT	Control 3 ^e lijn	Doorlopend

Hoofdstuk 8. RMV bij het werkproces Inkoop en aanbesteding

Belangrijkste Risico's:

- Niet alle transacties en gebeurtenissen die hadden moeten worden vastgelegd, zijn ook vastgelegd (volledigheid).
- De vastgelegde inkooptransactie heeft niet plaatsgevonden en/of heeft geen betrekking op de gemeente.
- Inkopen hebben geen betrekking op het begrotingsjaar (bestaan van reële transactie).
- Inkoop transacties zijn tegen een verkeerd bedrag vastgelegd (aandachtspunten: rekenkundige juistheid, verwerking BTW). (juistheid en nauwkeurigheid)
- Betaling vindt tegen een onjuist bedrag plaats.
- Betaling vindt plaats op een onjuist bankrekeningnummer.
- Transactie is niet op de juiste grootboekrekening en kostenplaats/taakveld vastgelegd.
- Er is niet de juiste aanbestedingsprocedure toegepast conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- De gekozen aanbestedingsprocedure is niet conform het inkoop- en aanbestedingsbeleid uitgevoerd met als belangrijkste risico's:
 - Opdrachten zijn opgeknipt
 - De raming is niet realistisch
 - Verlenging zonder die optie in de overeenkomst
 - Stilzwijgende verlengingen die werken als contract voor onbepaalde tijd
 - Materiele wijzigen van het contract gedurende de looptijd
 - Er is niet voldaan aan de mandaat- en budgethoudersregeling / procuratieregeling (voorwaardencriterium).
 - Budget wordt overschreden

Risicobeheersing:

Wat: Beheersmaatregelen voor de genoemde risico's	Waarmee (vastlegging dat je de actie gedaan hebt)	Wie	Wanneer
Vaststellen inkoop- en aanbestedingsbeleid	Collegebesluit	Finance/inkoop	1x per 4 j
Raming uitgaven	Inkoopformulier	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Overleg inkoopbureau	Inkoopformulier	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Vastleggen akkoord inkoopprocedure	Inkoopformulier	Finance 2 ^e lijn / Inkoopadviseur	Bij taak
Naleven inkoopbeleid	Inkoopbeleid	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Check naleving inkoopbeleid dmv steekproeven	Checklist	Finance 2 ^e lijn	2x p/j
Opnemen verplichting	Finadm	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Vastlegging in contractenregister	Contractenregister	Finance	Bij taak
Controle factuur	Prestatielevering	Finance 2 ^e lijn	Bij taak
Budgetbeheer	Regeling budgetbeheer	Proceseigenaar 1 ^e lijn	Bij taak
Spendanalyse	Finadm	Finance 2 ^e lijn	1x p/j

Onrechtmatigheden vastleggen	Onrechtmatigheidsregister	1e en 2 ^e lijn	Indien van toepassing
Bespreken en vastleggen van bevindingen, bijsturen	Gesprekken RMV Waarderend auditgesprekken Rapportage DT	Control 3 ^e lijn	doorlopend