

# Intern controleplan rechtmatigheid 2023

Geldend van 01-01-2023 t/m 31-12-2023

## Hoofdstuk 1 Inleiding

Voor u ligt het intern controleplan 2023 van OVER-gemeenten, gemeente Wormerland en gemeente Oostzaan. Dit plan levert een bijdrage aan de kernwaarde van de drie organisaties: de (financiële) rechtmatigheid. Anders gezegd: met behulp van dit plan wordt getoetst in hoeverre wet- en regelgeving wordt nageleefd en in hoeverre dit is geborgd in de organisatie?

Rechtmatigheid is één van de kernbegrippen van goed overheidsbestuur. Een overheidsorganisatie moet publieke gelden rechtmatig verwerven en besteden. Tot en met het verslagjaar 2022 toetste de accountant in opdracht van het algemeen bestuur (AB) en raden de getrouwheid en rechtmatigheid. De nieuwe landelijke wet 'versterking decentrale rekenkamers' heeft tot gevolg dat de rechtmatigheidsverantwoording met ingang van het verslagjaar 2023 niet langer door de accountant wordt afgegeven. In plaats daarvan zal het dagelijks bestuur (DB)/college van B&W een rechtmatigheidsverantwoording afgeven aan het algemeen bestuur (AB)/gemeenteraad in plaats van de accountant

*\* Aangenomen door de 2<sup>e</sup> kamer op 31 mei 2022 en op 27 september 2022 door de 1<sup>e</sup> kamer als hamerstuk afgedaan.*

### 1.1 Doel intern controleplan 2023

Het doel van dit intern controleplan is de bedrijfsvoering zodanig in te richten, zowel instrumenteel (hard-control), als qua rolinvulling (soft- control), dat dit een goede basis vormt voor het opstellen van een rechtmatigheidsverantwoording.

De interne controlefunctie moet verder worden opgezet om de risico's in de organisatie te kunnen beheersen. Het doel is onvolkomenheden in de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren. De resultaten uit interne controles geven informatie over in hoeverre de organisatie "in control" is.

Een adequate organisatie voor de interne controle is ingericht volgens "drie verdedigingslijnes". Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven.

| Lines of defence | OVER-gemeenten                                                                                        | Rol                                                                                   |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|                  | Gemeenteraad /AB                                                                                      | Toezicht                                                                              |
|                  | College van B&W /DB                                                                                   | Eindverantwoordelijk                                                                  |
| 3e lijn          | Concern controller + controller rechtmatigheid                                                        | Totaaloverzicht, aanvullende zekerheid over in control zijn                           |
| 2e lijn          | Business controllers, risicomanagement/frauderisicoanalyse, procesmanagement en kwaliteitsmedewerkers | Ondersteunend en verantwoordelijk voor de infrastructuur, methodiek, richtlijnen etc. |
| 1e lijn          | Directeur, afdelingshoofden, teamleiders en medewerkers in lijn                                       | Primair verantwoordelijk voor goede interne beheersing (control)                      |

De 1e lijn:

- a. is primair verantwoordelijk voor een goede interne beheersing;
- b. past de (door de 2e lijn ontwikkelde methoden en technieken) toe.

De 2e lijn:

- a. ondersteunt het verantwoordelijke management bij het identificeren en bewaken van risico's;
- b. ontwikkelt systemen voor procesbeheersing, planning & control, informatieverwerking, communicatie en rapportage, dit ter ondersteuning van de decentrale lijnmanager bij het bijsturen van de procesvoering, het uitvoeren van evaluaties en het afleggen van verantwoording;
- c. fungeert als een collectief van "architecten" voor de vormgeving van de structuur, de systemen en de procedures die nodig zijn voor de inrichting en het doen functioneren van de strategische, tactische en operationele processen.

De 3e lijn:

- a. voorziet de hoogste leiding van aanvullende zekerheid over de kwaliteit van sturing en beheersing;
- b. is dus niet in directe zin verantwoordelijk voor de kwaliteit van het in control zijn van de organisatie;
- c. Is wel verantwoordelijk voor de mate waarin ze in staat is om de inconsistenties in de opzet en het bestaan van de control frameworks te analyseren en zichtbaar te maken.

### *1.2 Indeling*

In hoofdstuk 2 wordt uitleg gegeven van de gevolgen van de nieuwe landelijke wetgeving en de reikwijdte hiervan. Bovendien wordt het ambitieniveau voor invulling van de rechtmatigheidsverantwoording vastgelegd. In hoofdstuk 3 wordt de interne controlesystematiek beschreven. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de impact van de nieuwe wetgeving op de organisatie. Er wordt een overzicht gegeven van de kaders die moeten worden aangepast, de rolverdeling en verantwoordelijkheden binnen de organisatie en de organisatie van de interne controlefunctie binnen de organisatie.

## *Hoofdstuk 2 De nieuwe landelijke wetgeving:*

### *2.1 De rechtmatigheidsverantwoording*

Het DB/college van B&W is en blijft ook na invoering van de nieuwe landelijke wetgeving verantwoordelijk voor de rechtmatigheid binnen de organisatie. Tot en met verslagjaar 2022 vormt de accountant een oordeel en brengt hierover verslag uit. Vanaf verslagjaar 2023 stelt het DB/college deze verantwoording zelf op. De commissie BBV (= Besluit Begroting en Verantwoording) heeft hiervoor een standaardtekst opgesteld (zie bijlage 1). Uiteraard is het publiceren van de verantwoordingstekst in de jaarrekening alleen niet voldoende. Er is in de gemeentelijke organisatie een duidelijke grondslag voor deze verantwoording nodig (lees: transparante interne controlesystematiek). Deze grondslag wordt de onderbouwing van de verantwoording genoemd. Doel is met een bepaalde mate van zekerheid vast te stellen dat de financiële handelingen hebben plaatsgevonden binnen de kaders van wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgeving wordt jaarlijks vastgelegd in een normenkader, die wordt vastgesteld door het AB/gemeenteraad. In bijlage 2 wordt de rechtmatigheidsverantwoording nader toegelicht.

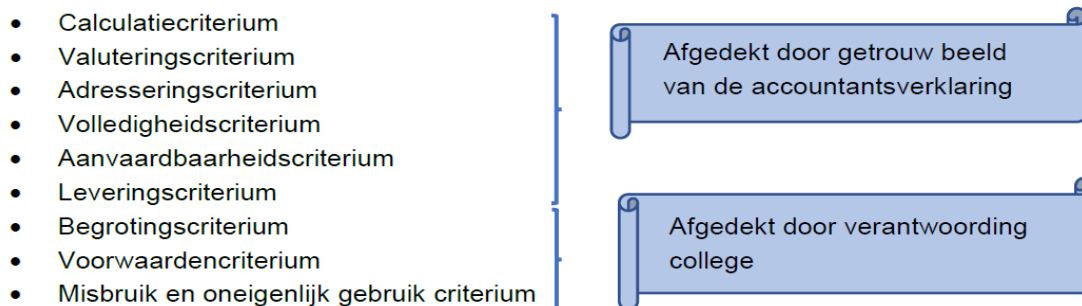
### *2.2 Reikwijdte: financiële rechtmatigheid*

Rechtmatigheid is een juridische term. Het geeft aan dat een (voorgenomen) handelswijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Dit begrip is van toepassing op alles wat een gemeente qua taken op zich neemt. Dit betekent dat alle handelingen van de organisatie moeten voldoen aan alle wet- en regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden (Arbo), aanbestedingen, omgevingswet, subsidievoorwaarden. Van een overheidsorganisatie mag immers verwacht worden dat zij volgens wet- en regelgeving handelt.

Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is echter een minder omvattend begrip. Bij rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet immers worden verantwoord dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheershandelingen.

### 2.3 Drie criteria van financiële rechtmatigheid

Het begrip financiële rechtmatigheid is concreet gemaakt met behulp van 9 criteria:



Omdat de eerste zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld hoeven deze niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze eerste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole door de accountant.

De volgende drie criteria worden afgedekt door de rechtmatigheidsverantwoording van het DB/college in de jaarrekening:

- Begrotingscriterium;
- Misbruik & oneigenlijk gebruik criterium;
- Voorwaardencriterium.

Bij het *begrotingscriterium* gaat het om controle op overschrijdingen van de geautoriseerde begroting na begrotingswijzigingen in het boekjaar. Onderdeel van de rechtmatigheidsonderbouwing is vast te stellen of er sprake is van dit soort overschrijdingen en of ze passen binnen het gemeentelijk beleid en met reden zijn toegelicht in de jaarrekening.

Het gaat bij het *misbruik en oneigenlijk gebruik criterium* (M&O criterium) in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen.

Het derde criterium is *het voorwaarde criterium*. Het criterium omvat de eisen/voorwaarden die afkomstig zijn uit interne- en externe regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

De criteria worden nader toegelicht in bijlage 3.

Op basis van de huidige gegevens is duidelijk dat de volgende onderdelen **niet** vallen onder de rechtmatigheidsverantwoording:

- Verslagleggingsfouten of posten in de jaarrekening die niet in overeenstemming zijn met de regelgeving omtrent de externe verslaggeving (BBV);
- SISA (Single Information Single Audit);
- Prestatieleveringen;
- WNT (Wet Normering Topinkomens);
- AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming).

### 2.4 Varianten voor invulling van de rechtmatigheidsverantwoording

Voor de invulling van de rechtmatigheidsverantwoording binnen gemeenten zijn diverse varianten mogelijk. Het is mogelijk om door te groeien van een rechtmatigheidsverantwoording naar een 'in control statement'.

#### Variant 1 Verantwoording gericht op financiële rechtmatigheid

In deze variant wordt een rechtmatigheidsverantwoording opgesteld door het college over het naleven van wet- en regelgeving met betrekking tot financiële beheers handelingen. Dit is gelijk aan de reikwijdte in de huidige situatie, waar thans de accountant een oordeel over geeft. Dit sluit aan bij de wettelijke norm.

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

De gemeenteraad/AB kan ook vragen andere elementen toe te voegen aan de rechtmatigheidsverantwoording, waarover het college van B&W zich wil verantwoorden richting de gemeenteraad. De gemeenteraad kan ook zelf het initiatief nemen en vragen om verantwoording over specifieke rechtmatigheidsonderwerpen, die van belang zijn binnen de gemeente. Denk hierbij aan de naleving Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) of sociaal domein (prestatielevering zorg). Uiteraard zal dit wel tot extra controle-inspanningen (middelen en formatie) leiden binnen de gemeente.

## **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 kan het een logische stap zijn 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 (risicomanagement)processen en ICT-systemen. Elke gemeente kan zelf beslissen om een In Control Statement in te voeren.

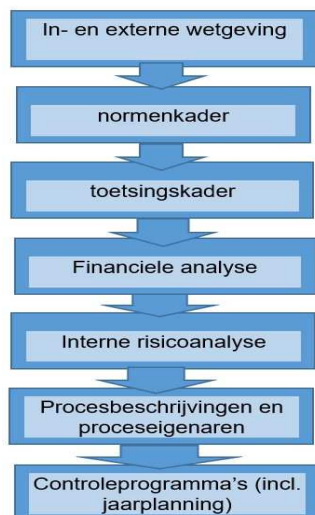
### **Ambitieniveau Over-gemeenten:**

In dit interne controleplan is uitgegaan van variant 1, de wettelijke norm.

## *Hoofdstuk 3 De onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording*

### *3.1 De controleaanpak*

De rechtmatigheidsverantwoording dient tot stand te komen op basis van een transparant intern controlesysteem. Deze wordt hieronder schematisch weergegeven en vervolgens toegelicht.



### **In- en externe wetgeving**

In dit kader gaat het om wet- en regelgeving die bepalingen bevat over financiële beheers handelingen en door de raad (bv. verordeningen) of hogere overheden is vastgesteld en voorgeschreven.

### **Het normenkader**

Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de relevante in- en externe wet- en regelgeving. Het normenkader dient uiterlijk voor de aanvang van de jaarrekeningcontrole te zijn vastgesteld. Na invoering van de nieuwe wetgeving dient het normenkader te worden vastgesteld door het AB/gemeenteraad.

### **Het toetsingskader**

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing moet het normenkader worden geoperationaliseerd. In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing.

## **Financiële analyse**

Jaarlijks worden –bij aanvang van het jaar– de financiële stromen binnen de organisatie geïnventariseerd. Hiervoor wordt de begroting van het begrotingsjaar als basis gebruikt. Voor het vaststellen van deze stromen wordt programma-product als basis gebruikt. Aan het eind van het jaar wordt nogmaals gecheckt op basis van de realisatie of alle geldstromen zijn meegenomen. Het gaat hierbij om de geldstromen per proces, zoals bv. het inkoop- aanbestedingsproces en proces over personeel.

## **Interne risicoanalyse**

Op basis van de relevante bepalingen uit het toetsingskader, en rekening houdend met de omvang van de financiële geldstromen, wordt een interne risicoanalyse gemaakt. Door het in beeld brengen van de risico's kan worden bepaald welke beheersmaatregelen nodig zijn. Vervolgens worden de procesbeschrijvingen opgesteld en de controleaanpak uitgewerkt. Door de risico's te koppelen aan de interne controlehandelingen is zichtbaar met welk doel de interne controles worden uitgevoerd. Bovendien bepaalt het risicoprofiel mede het aantal controlehandelingen.

Een overkoepelend M & O (Misbruik en Oneigenlijk gebruik) beleid is opgesteld. Door de raden Oostzaan/Wormerland en het AB van OVER-gemeenten is dit beleid vastgesteld. Het M&O beleid dient in 2023 verder binnen de OVER organisatie en de gemeenten te worden geïmplementeerd/uitgerold.

Aangezien procesbeschrijvingen veelal ontbreken dan wel niet up to date zijn en aan het M&O beleid nog verder invulling moet worden gegeven zal in 2023 de interne risicoanalyse een continu punt van aandacht zijn.

## **Procesbeschrijvingen - procesmanagement**

Procesbeschrijvingen zijn de basis voor het identificeren van risico's en het in beeld hebben van de interne controle- beheersmaatregelen. Aangezien deze procesbeschrijvingen veelal ontbreken dan wel niet up to date zijn dient dat z.s.m. te worden opgepakt. De controle inzake de rechtmatigheid en het inrichten van de VIC kan hierop niet wachten. Gestart wordt met hetgeen er wel is en dat kan ook zijn hetgeen medewerkers aangeven bij interview/afstemming.

Binnen OVER-gemeenten is gestart met procesmanagement; Dit is het vakgebied waarbij er gekeken wordt naar processen, zowel afzonderlijk als de samenhang tussen processen. De processen worden in kaart gebracht, beschreven en geanalyseerd om vervolgens te modelleren en uiteindelijk te verbeteren. Daarna worden de processen bewaakt en continu geoptimaliseerd. Op deze manier wordt de organisatie efficiënter, omdat er overzicht is en er proactief op wijzigingen in het proces geacteerd kan worden waardoor de organisatie sneller en goedkoper haar diensten kan leveren. Bij aanpassing van beleid of de aanschaf van nieuwe software, is bekend welke delen van de organisatie geraakt worden. Hierdoor kan efficiënt omgegaan worden met veranderingen en worden fouten (en daarmee onnodige kosten) voorkomen.

Procesmanagement is geen eenmalige taak, maar een doorlopende activiteit.

Om aan het procesmanagement invulling te geven dient er eerst geïnvesteerd te worden in het inventariseren van alle processen. De processen moeten beschreven worden en dit kost tijd. Dit kan bijvoorbeeld in een procesplaat met een werkinstructie of tekstuele toelichting. Vervolgens zal er risicomanagement plaatsvinden op het proces, waardoor alle risico's in kaart worden gebracht. Dit is interdisciplinair, waardoor alle facetten aan bod komen. Zowel op het proces, als privacy & security en ICT. Elk proces heeft een proceseigenaar en een procesbeheerder. De proceseigenaar is de eindverantwoordelijke van het proces en de procesbeheerder beheert het proces.

## **Controleaanpak**

Om werking van de interne beheersmaatregelen te toetsen worden periodiek verbijzonderde interne controles (VIC) gedaan. Per proces wordt een controleaanpak opgesteld zijnde werkinstructie voor de VIC. Als onderdeel van de werkinstructie VIC wordt een checklist opgesteld en dient een jaarplanning te worden gemaakt. De controles worden digitaal vastgelegd. Voor 2023 zijn de volgende processen in beeld: aanbesteding, inkopen & betalen, huren & pacht, jeugdhulp, uitkeringen, subsidieverstrekingen, personeel, treasury en WMO.

### **3.2 Controlemethoden**

Er worden in essentie twee methoden om een controle uit te voeren onderscheiden: Systeemgericht of Gegevensgericht.

*Systeem gericht* wil zeggen dat de controle gericht is op het toetsen van het proces zelf: is de opzet (inrichting) van een proces goed en wordt daadwerkelijk gewerkt zoals het proces is

opgezet? Dit betreft dus de beoordeling van de procesbeschrijvingen en het houden van steekproeven/deelwaarnemingen.

De keuze van een steekproef/deelwaarnemingen kan op verschillende manieren plaatsvinden, Voorbeelden: een a- selecte steekproef met een digitaal programma, een risicogerichte steekproef (bv. op basis van boekingen, omschrijvingen etc.) en/of een steekproef door toepassing van de 80/20 regel: 80% van de financiële omvang wordt bepaald door 20% van de financiële transacties.

Met een *gegevensgerichte controle* worden de resultaten en producten van een proces getoetst en niet zozeer de totstandkoming (het procesverloop zelf). Een voorbeeld: een dossiercontrole.

Per controleaanpak (zie bijlage 3) is beschreven welke controlemethode wordt gebruikt en waarom. Regelmatig lopen beide methoden in elkaar over.

### 3.3 Controleomvang

Het aantal deelwaarnemingen per proces is o.a. afhankelijk van de frequentie dat een bepaalde beheersmaatregel in de lijn wordt uitgevoerd. In de tabel zijn de aantallen deelwaarnemingen per jaar weergegeven:

| Frequentie beheersmaatregel         | Verbijzonderde controles (deelwaarnemingen) |
|-------------------------------------|---------------------------------------------|
| Dagelijks of meerdere keren per dag | 25 – 40                                     |
| Wekelijks                           | 5 – 15                                      |
| Maandelijks                         | 2 – 5                                       |
| per kwartaal                        | 2                                           |
| per jaar                            | 1                                           |

Er wordt risicogericht gestuurd. Dit betekent dat naast de frequentie ook het risico (bv. omvang geldstroom) wordt meegewogen in de bepaling van het aantal steekproeven. Als bij het toetsen (relatief veel) fouten worden ontdekt wordt het aantal deelwaarnemingen verhoogd. De verhoging is afhankelijk van de aard van de fout. Als fouten worden geconstateerd dient eerst te worden vastgesteld of het financiële fouten of niet-financiële fouten betreffen. Niet financiële fouten zijn wel aandachtspunten voor de interne controle en worden gerapporteerd, maar worden niet meegenomen in de foutenevaluatie. Er wordt altijd uitgezocht hoe een fout is ontstaan.

Geconstateerde financiële fouten kunnen in twee categorieën worden ingedeeld:

- Structurele fouten; dit zijn fouten waarvan de oorzaak bekend is, zodat de financiële gevolgen zijn door te rekenen en te herstellen. Als die analyse van de gevolgen van de gevonden foutoorzaak voldoende fouten boven tafel haalt, is extrapolatie niet meer nodig.
- Incidentele fouten; deze fouten zijn van dien aard dat ze verder niet in de massa voorkomen.

In feite zijn het structurele fouten die zich eenmalig voordoen. Aangevoerd moet worden dat de oorzaak van de fout zodanig van aard is dat deze ook daadwerkelijk verder niet meer voorkomt.

### 3.4 Hoor en wederhoor

Periodiek worden gesprekken gevoerd tussen de concern controller/controller rechtmatigheid en het management. Deze gesprekken zijn erop gericht om zicht te houden op bijzonderheden, nieuwe ontwikkelingen en wijzigingen in de processen en controleaanpak. Ook de uitkomsten van verbijzonderde interne controles en of uitkomsten van de interne controle in de lijn worden gedeeld ("Hoor en wederhoor"). De uitkomsten worden door de concern controller/controller rechtmatigheid vastgelegd in een gespreksverslag. Als er bevindingen zijn, wordt een afweging gemaakt of deze bevindingen geïsoleerd kunnen worden of dat de bevindingen leiden tot een uitbreiding van werkzaamheden.

### 3.5 Dossiervorming

De werkzaamheden en bevindingen na de controlewerkzaamheden worden vastgelegd in een controledossier. Uiteraard moet in het dossier op eenvoudige en heldere wijze blijken waarop de bevindingen zijn gebaseerd en op welke wijze de werkzaamheden hebben plaatsgevonden. Belangrijk is dat de zogenaamde audit trail gevolgd kan worden.

### 3.6 Rapportage

Het DB/college van B&W rapporteert met ingang van verslagjaar 2023 via de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening aan het AB/gemeenteraad over de financiële rechtmatigheid. De accountant rapporteert vervolgens over de getrouwheid van deze rechtmatigheidsverantwoording. Over verslagjaar 2022 toetst de accountant cf. voorgaande jaren in opdracht van het AB/gemeenteraden de getrouwheid en rechtmatigheid.

De *paragraaf bedrijfsvoering* is de plek om een nadere toelichting te geven door het college ten aanzien van onderwerpen die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. In deze paragraaf wordt de visie op rechtmatigheid en de visie op de ontwikkeling en kwaliteit van bedrijfsvoering toegelicht. Ook moet in ieder geval een nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen, alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om het handelen conform wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

## Hoofdstuk 4 Impact voor de organisatie

### 4.1 (Aanpassing) bestuurlijke stukken

De invoering van de nieuwe wetgeving leidt tot aanpassing van diverse bestuurlijke stukken (zie onder).

|                               |                                                                               |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| GR-OVER                       | GR dient nog te worden aangepast /geactualiseerd                              |
| Mandaatregeling OVER          | De mandaatregeling aanpassen op huidige organisatie                           |
| Directiestatuut OVER          | Aanpassen: heeft raakvlakken met de mandaatregeling                           |
| Budgethouders regeling OVER   | Aanpassen: ligt in verlengde mandaatregeling.                                 |
| Treasury statuut (OVER-WL-OZ) | Actualiseren treasury statuut dan wel implementeren cf. hetgeen is bepaald    |
| Financiële Verordening OVER   | Huidige is gedateerd 2010. O.a. aanpassing m.b.t. de rechtmatigheid is nodig. |

### Controleprotocol Accountantscontrole

De raden/AB stellen periodiek een controleprotocol accountantscontrole vast. Hierin wordt de opdrachtverstrekking van de raad aan de accountant vastgelegd. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. Op 9 januari 2018 is door de raden het controleprotocol voor de verslagjaren 2017-2023 vastgesteld in navolging van het AB.

### Financiële Verordeningen

In 2021 zijn de financiële verordeningen van de gemeente Oostzaan en Wormerland aangepast en opnieuw vastgesteld. In artikel 13 (zie bijlage 2) is de rechtmatigheidsverantwoording verankerd/geregeld. De financiële verordening van OVER-gemeenten dateert uit 2010. In deze verordening is de rechtmatigheidsverantwoording niet opgenomen. Aanpassing van deze financiële verordening is alleen al kijkend naar de rechtmatigheidsverantwoording gewenst. In afwachting van deze aanpassing is de insteek om bij OVER-gemeenten artikel 13 te volgen zoals vastgelegd in de financiële verordeningen Wormerland en Oostzaan.

### Normenkader

Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de relevante in -en externe wet- en regelgeving. Het normenkader dient uiterlijk voor de aanvang van de jaarrekeningcontrole te zijn vastgesteld. Na invoering van de nieuwe wetgeving dient het normenkader te worden vastgesteld door het AB/gemeenteraad

### M&O-beleid

Een overkoepelend M & O (Misbruik en Oneigenlijk gebruik) beleid is opgesteld. Gedragsonderzoek laat zien dat mensen al heel jong, nog vóórdat ze kunnen praten, goed en slecht van elkaar kunnen onderscheiden; kunnen herkennen wat schadelijk is voor anderen; en de natuurlijke neiging hebben om te kiezen voor het goede. Veel gedragsdeskundigen vinden dan ook dat organisaties niet alleen regels moeten opleggen en handhaven; maar dat ze óók aandacht moeten besteden aan het cultiveren van wat van nature aanwezig is. Dit laatste heet de 'integriteit-aanpak', en is de natuurlijke pendant van de compliance-aanpak, en gaat uit van deugden, reflectie en waardering. De sleutel tot de integriteit-aanpak zijn de soft controls.

### Intern controleplan

Jaarlijks wordt een intern controleplan rechtmatigheid opgesteld en vastgesteld, welke wordt afgestemd met de accountant.

#### 4.2 Rollen en verantwoordelijkheden

##### **Het dagelijks bestuur (DB)/college van B&W**

Het college/DB is verplicht (cf. art.2012/213 van de gemeentewet) zorg te dragen voor de interne toetsing van o.a. de rechtmatigheid van de jaarrekening. Het college/DB dient zodanige maatregelen te treffen dat de rechtmatigheid van de algehele uitvoering gewaarborgd is. Een van die maatregelen is het laten opstellen van een intern controleplan.

Met ingang van 2023 dient het college/DB een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in de jaarrekening, die gebaseerd is op een transparante interne controlesystematiek. Het voltallige college is verantwoordelijk voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording. De wethouder financiën vervult wel een coördinerende rol, maar fouten en onduidelijkheden kunnen betrekking hebben op het terrein van de hele gemeente.

##### **Het algemeen bestuur (AB)/gemeenteraad**

De opdrachtverstrekking aan de accountant vindt plaats door de Raad/het AB. De gemeenteraad/het AB stelt in het controleprotocol de goedkeurings- en rapportagetoleranties vast. De Raad/het AB stelt de jaarrekening vast.

##### **Accountant**

De accountant controleert de jaarrekening 2023 en verstrekt een verklaring waarin hij een oordeel geeft over het getrouwe beeld. De accountant maakt hiervoor gebruik van een eigen controleplan 2023. Vanaf het verslagjaar 2023 verstrekt de accountant alleen nog een verklaring over getrouwheid. De accountant kijkt nog wel of de eigen rechtmatigheidsverantwoording van het DB/college van B&W getrouw is, waarbij de wijze van totstandkoming van de verklaring wordt bekeken. Dit waarborgt voor het AB/de gemeenteraad dat een verklaring niet zomaar kan worden opgesteld.

##### **Afdelingshoofden en teamleiders**

De afdelingshoofden en hun teamleiders zijn ervoor verantwoordelijk dat hij/zij op zijn/haar eigen beleidsveld in control is om rechtmatig te handelen. Dit houdt in dat het afdelingshoofd/de teamleider zijn risico's kent en de nodige maatregelen treft om deze te beheersen of te verminderen. Per significant proces is een proceseigenaar aangewezen. De proceseigenaar is ervoor verantwoordelijk dat het proces wordt vertaald en vastgelegd in een procesbeschrijving en dat overeenkomstig deze beschrijving de dagelijkse werkzaamheden worden verricht.

##### **Concern controller**

De rol van de concern controller is:

- Advisering over implementatie van de interne controlefunctie in de organisatie door het opzetten van de gemeente brede kaders voor bedrijfsvoering;
- Advisering van het MT, op basis van de rapportages vanuit het risicomanagement (afdelingen) en de controller rechtmatigheid over verbeterpunten vanuit de bevindingen.

##### **Controller rechtmatigheid**

Opstellen intern controleplan rechtmatigheid, de coördinatie van de werkzaamheden, de uitvoering, de dossiervorming, de rapportage en de evaluatie

##### **Uitvoerders verbijzonderde interne controle (VIC)**

De uitvoering VIC is per proces afhankelijk van de beschikbaarheid en kwaliteit van de procesbeschrijvingen. De procesbeschrijvingen zijn veelal gedateerd en niet meer up to date. Het procesmanagement moet gaan zorgen voor een basis op orde. Een ander belangrijk aspect bij de VIC is de 2e lijn en het al dan niet aanwezig zijn van een kwaliteitsmedewerker, dan wel een medewerker in lijn die deze rol invulling geeft.

#### 4.3 De inrichting van de interne controlefunctie

De interne controlefunctie is de laatste jaren sterk in ontwikkeling. Na invoering van de nieuwe wetgeving (met ingang van het verslagjaar 2023) gaat de accountant een oordeel geven over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverklaring. Met de accountant moet worden afgestemd hoe de organisatie haar processen en interne controle in het bijzonder dient in te richten, zodat deze geschikt is voor de oordeelsvorming van de accountant.

**Bijlagen**

Bijlage 1 - Rechtmatigheidsverantwoording Model tekst;

Bijlage 2 - De Rechtmatigheidsverantwoording;

Bijlage 3 - Controleaanpak rechtmatigheidscriteria;

Bijlage 4 - Planning rechtmatigheid 2023.

## Bijlage 1 Modelverantwoording(verplicht)

### Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van burgemeester en wethouders toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op <datum> 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. Deze grens is door de raad bepaald en bedraagt <x>% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>.

### Bevinding

Het college 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 betreffen<sup>1</sup>:

- 
- 

In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met de raad aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het college ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

---

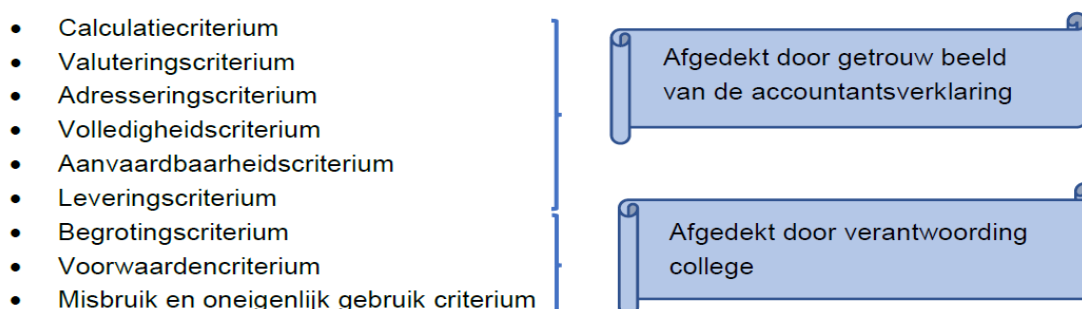
<sup>1</sup> De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door de raad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden. Op basis van afspraken tussen de raad en het college kunnen afwijkingen die lager zijn dan de verantwoordingsgrens in de paragraaf Bedrijfsvoering worden vermeld.

## Bijlage 2

### De Rechtmatigheidsverantwoording

Het uitgangspunt van de wetgever is dat de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie waarin de accountant een oordeel gaf. Een belangrijke uitzondering hierop is het gegeven dat afwijkingen van het BBV niet door het college hoeven te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit omdat de accountant deze afwijkingen per definitie al meeweegt in zijn oordeelsvorming over getrouwheid. Bij rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet immers worden verantwoord dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat om de financiële beheers handelingen.

Het begrip financiële rechtmatigheid is concreet gemaakt met behulp van 9 criteria:



In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. De negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie tot en met 2022, waarin de accountant het oordeel afgeeft. Omdat de eerste zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld hoeven deze niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze eerste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het bovenstaande schema is dit in beeld gebracht.

#### *Verplicht model rechtmatigheidsverantwoording*

De verantwoording die het college aflegt is gebaseerd op een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd (zie bijlage 1). De tekst van de verantwoording ligt vast en moet door het college op de volgende punten worden aangevuld:

1. Datum vaststelling normenkader;
2. Het door de raad vastgestelde grensbedrag;
3. Wel of niet voldoen aan rechtmatigheid criteria;
4. Geconstateerde afwijkingen boven de verantwoordingsgrens.

Het college maakt in haar verantwoording gebruik van de begrippen 'fouten' en 'onduidelijkheden' (ieder afzonderlijk) om de afwijkingen te duiden. Het is de verwachting dat als gevolg van de wijziging van de verantwoording van de accountant naar het college een kwaliteitsimpuls uitgaat op de interne processen en beheersing. Het college dient immers te kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne beheersing en -controle, om (primair) te waarborgen dat de gemeente bij alle (financiële) beheers handelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft. Dit systeem is tevens van belang bij het opstellen van een overzicht van afwijkingen van rechtmatigheid. Tevens is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar

het oplossen van onrechtmatigheden, omdat het college ook beheersmaatregelen moet formuleren. Wat gaat het college doen om waar mogelijk bestaande onrechtmatigheden op te heffen of nieuwe onrechtmatigheden te voorkomen?

#### *Financiële Verordeningen*

In 2021 zijn de financiële verordeningen van de gemeente Oostzaan en Wormerland aangepast en opnieuw vastgesteld. In artikel 13 is de rechtmatigheidsverantwoording verankerd/geregeld.

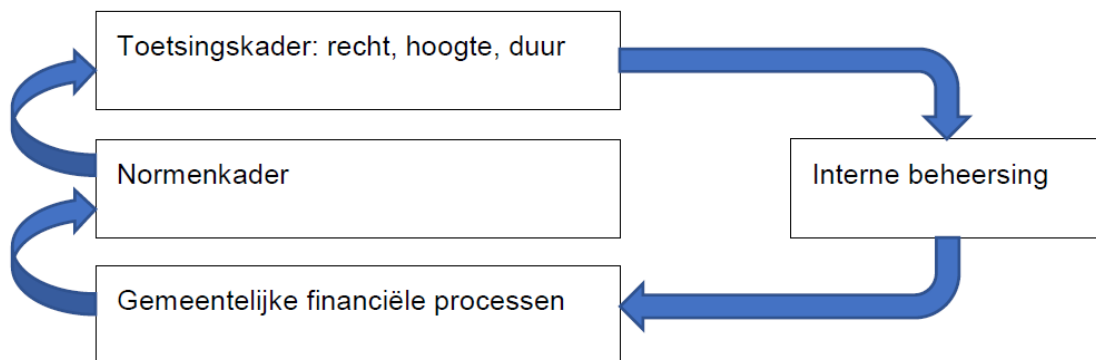
#### Artikel 13. Rechtmatigheidsverantwoording

1. Begrotingsafwijkingen waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid zijn gebleven zijn niet onrechtmatig.
2. Begrotingsoverschrijdingen waar direct te relateren inkomsten tegenover staan zijn niet onrechtmatig voor zover hiervoor redelijkerwijs geen voorstel tot wijziging van de begroting meer kon worden ingediend via de tussentijdse rapportages.
3. Een overschrijding op een investeringskrediet in enig jaar is niet onrechtmatig voor zover hiervoor nog voldoende investeringskrediet beschikbaar is en voor zover hiervoor redelijkerwijs geen voorstel tot wijziging van het krediet meer kon worden ingediend via de tussentijdse rapportages.
4. Het college hanteert voor de rechtmatigheidsverantwoording de door de commissie BBV opgestelde modelverantwoording.
5. De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen is door de raad bepaald op 3% van de totale lasten, inclusief toevoegingen aan de reserves.
6. Zolang de fouten en onduidelijkheden onder de verantwoordingsgrens blijven dan worden er geen afwijkingen opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Alle afwijkingen worden wel vermeld in de toelichting in de jaarrekening.
7. Bij complexe situaties waarin specialisten niet tot een eenduidig oordeel komen, kan het voor het college onduidelijk zijn of financieel rechtmatig is gehandeld. Het college betreft deze situatie bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en neemt deze op indien het totaal aan onduidelijkheden de verantwoordingsgrens overschrijdt.

De financiële verordening van OVER-gemeenten dateert uit 2010. In deze verordening is de rechtmatigheidsverantwoording niet opgenomen. Aanpassing van deze financiële verordening is alleen al kijkend naar de rechtmatigheidsverantwoording gewenst. In afwachting van deze aanpassing is de insteek om bij OVER artikel 13 te volgen zoals vastgelegd in de financiële verordeningen Wormerland en Oostzaan.

### *Reikwijdte en normenkader*

Het normenkader voor een rechtmatigheidsverantwoording betreft de inventarisatie van de voor de verantwoording relevante regelgeving, van andere overheden en van de gemeente zelf. Het normenkader moet actueel worden gehouden en worden aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. De inventarisatie van regelgeving bestaat uit externe- en gemeentelijke regelgeving. Onder gemeentelijke regelgeving worden verordeningen, raads- en collegebesluiten verstaan. Het operationaliseren van het normenkader is een taak van het college en wordt vastgelegd in het toetsingskader. In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing.



### *Paragraaf Bedrijfsvoering*

De paragraaf bedrijfsvoering is de plek om een nadere toelichting te geven door het college ten aanzien van onderwerpen die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. In deze paragraaf wordt de visie op rechtmatigheid en de visie op de ontwikkeling en kwaliteit van bedrijfsvoering toegelicht. Ook moet in ieder geval een nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn de tussentijdse communicatie met de raad – of de reden waarom deze achterwege is gebleven – alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om het handelen conform wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen. Ook als de rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden lager zijn dan de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens kunnen in de paragraaf Bedrijfsvoering alle geconstateerde rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden worden vermeld. Ten slotte kan het college een overzicht opnemen van de getroffen en nog te treffen beheersmaatregelen. Maatregelen die gericht zijn op het voortaan voorkomen alsmede het opheffen van onrechtmatigheden. Dit kunnen meer algemeen geformuleerde beheersmaatregelen zijn (bijvoorbeeld als onderdeel van de verbijzonderde interne controle), maar ook gerichte maatregelen die tot doel hebben het opheffen van een concrete onrechtmatigheid en/of onduidelijkheid.

## **Bijlage 3**

### **Controleaanpak Rechtmatigheidscriteria**

#### **Voorwaardencriterium**

Bij het voorwaardencriterium wordt vooral gekeken of de financiële beheers handelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving. Denk hierbij aan de voorwaarden in de gemeentelijke verordeningen die in het normenkader zijn opgenomen. Dit zijn bijvoorbeeld voorwaarden met betrekking tot:

- de verstrekking aan de juiste doelgroep;
- hantering van gestelde termijnen voor aanvragen en toekennen van verstrekkingen;
- toepassen van afgesproken grondslagen;
- gestelde eisen aan administratieve bepalingen;
- hanteren van opgenomen normbedragen;
- functiescheiding ten aanzien van bevoegdheden;
- het aantoonbaar maken middels bewijsstukken;
- toepassen van de criteria recht, hoogte en duur bij diverse verstrekkingen.

In de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV staan de minimale vereisten (recht, hoogte en duur) nader uitwerkt. Deze elementen (recht, hoogte en duur) zie je veelal bij subsidie- en uitkeringenprocessen.

Bij inkopen gaat het vaak om het volgen van de aanbestedingsrichtlijnen. In de rechtmatigheidsverantwoording is het van belang dat toereikend is vastgesteld dat binnen de gemeente aan deze voorwaarden is voldaan.

#### *Controle aanpak*

Voor 2023 zijn de volgende processen in beeld: aanbesteding, inkopen & betalen, huren & erfpacht, jeugdhulp, uitkeringen, subsidieverstrekkingen, personeel, treasury en WMO.

De controle zal voornamelijk systeem gericht zijn. Dit wil zeggen dat de controle gericht is op het toetsen van het proces zelf: is de opzet (inrichting) van een proces goed en wordt daadwerkelijk gewerkt zoals het proces is opgezet? Dit betreft dus de beoordeling van de procesbeschrijvingen en het houden van steekproeven.

Voor de bovengenoemde processen zullen aparte werkinstructies worden opgesteld. Daartoe dient m.b.t. deze processen het toetsingskader te worden opgesteld, de VIC te worden ingericht en te worden geborgd in planning (P&C, concern planning, planning gemeenten).

## **Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium**

### *Definitie*

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving (M&O-criterium).

### *Onder misbruik wordt verstaan:*

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsgelden wordt geregeld aangeduid met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Misbruik van overheidsregelingen moet echter wel duidelijk worden onderscheiden van fraude waarbij één of meerdere medewerkers van de organisatie betrokken zijn. Bij het bestrijden van misbruik passen beheersmaatregelen zoals misbruikpreventie, handhaving, misbruik en fraudeopsporing en sancties.

### *Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan:*

Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassen en actualisering wet- en regelgeving.

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet. Wanneer sprake is van misbruik van overheidsgelden moeten deze gelden door de gemeente worden teruggevorderd. Als in de jaarrekening van de gemeente geen terugvordering is verantwoord, is sprake van een getrouw beeld fout die niet wordt opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording, omdat er dan ook sprake is van een getrouw beeld fout in de jaarrekening. Wanneer misbruik van overheidsgelden is geconstateerd en een terugvordering (met eventueel een boete) is opgelegd blijft staan dat misbruik van overheidsgelden heeft plaatsgevonden. Indien de omvang van dit misbruik samen met andere financiële rechtmatigheidsfouten bij de gemeente de verantwoordingsgrens heeft overschreden - moet dit misbruik van overheidsgelden worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. In bijlage van deze notitie is een schematische voorstelling van de verschillende mogelijkheden opgenomen.

### *Controle aanpak*

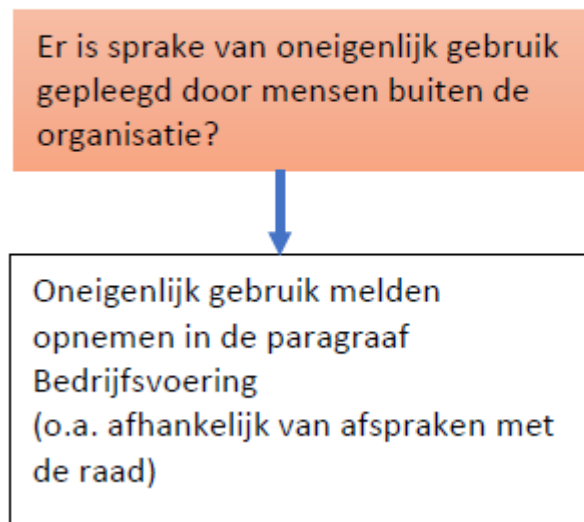
Een apart kader voor M&O beleid is niet verplicht. Echter heeft Oostzaan en Wormerland wel een beleidskader M&O-beleid vastgesteld, zoals geadviseerd door de commissie BBV. Dit beleidskader M&O-beleid is geen statisch, maar dynamisch document. Het M&O-beleid moet voldoende actueel zijn, gelet op de mogelijkheden en richtingen die er bestaan in zowel het misbruik en oneigenlijk gebruik zelf, als in de bestrijding daarvan. De insteek is om het M&O beleid zoveel mogelijk te integreren met het procesmanagement, de frauderisicoanalyse en het risicomanagement.

Ook zal gebruik worden gemaakt van de procescontroles, zoals deze worden uitgevoerd om vast te stellen of is voldaan aan het voorwaardencriterium.

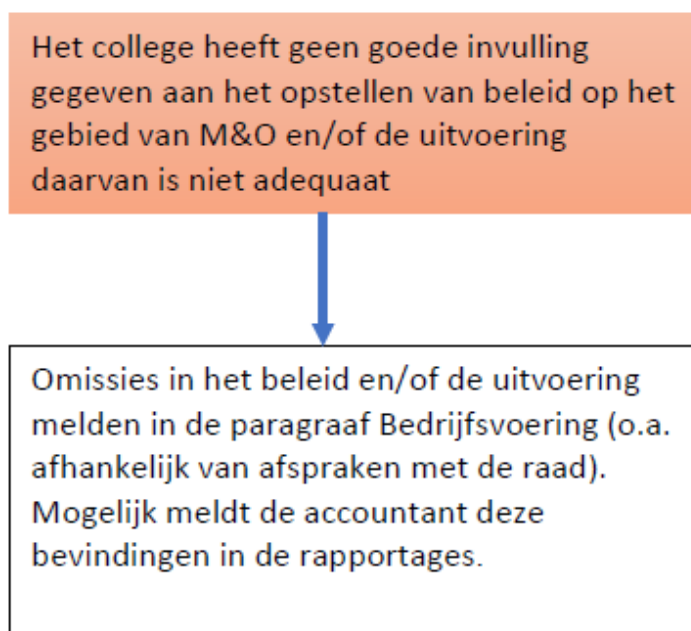
Bijlage: **Schematische weergave afwegingskader misbruik en oneigenlijke gebruik**

Hieronder een schematische weergave gegeven van het afwegingskader dat van toepassing is bij misbruik en oneigenlijk gebruik. De blauwe/doorlopende pijlen staan voor een bevestigend antwoord. De oranje/gestippelde lijnen voor een ontkennend antwoord. De zwarte pijlen staan voor een automatisch gevolg.

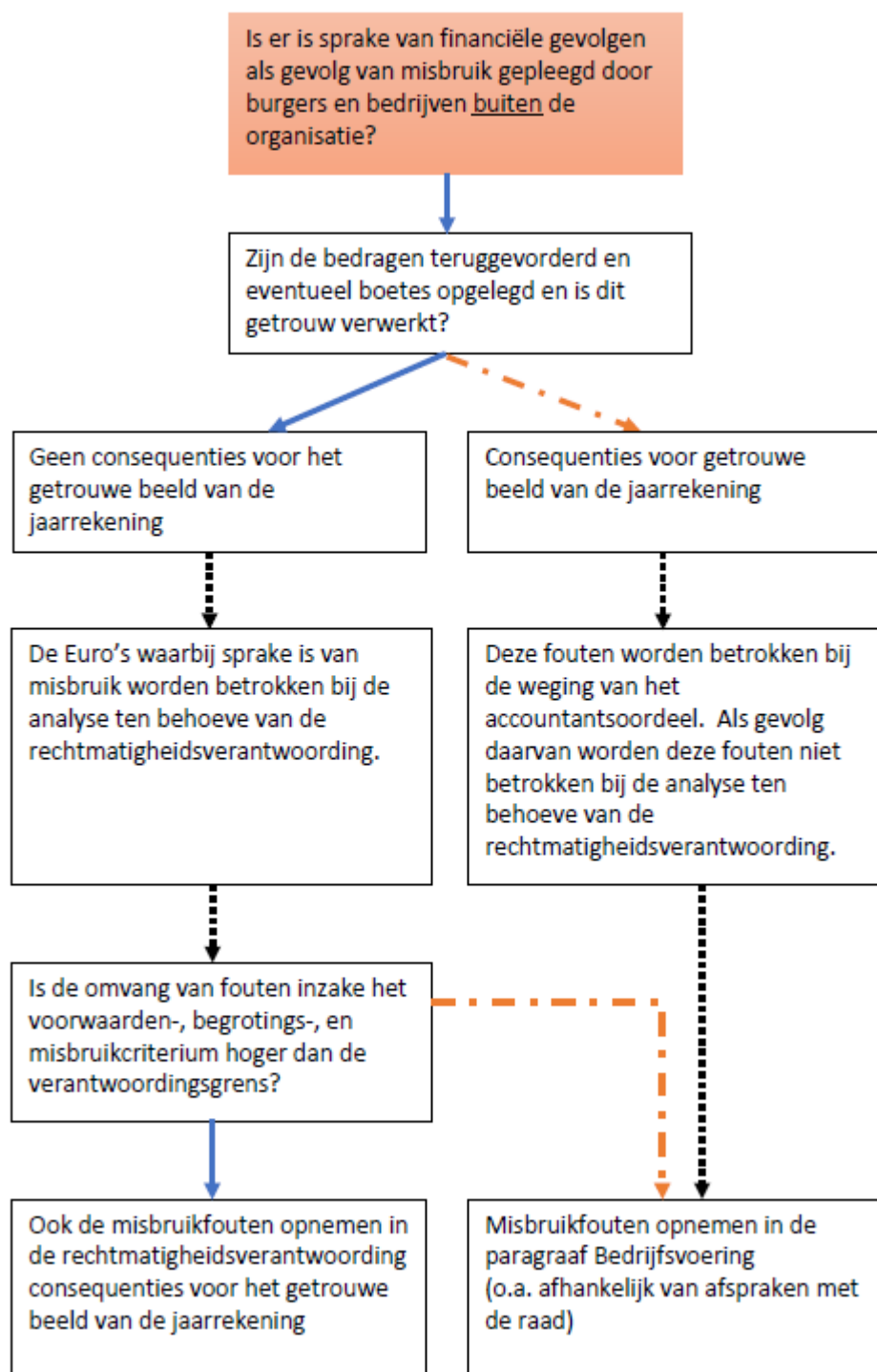
**Oneigenlijk gebruik**



**Beleid en uitvoering Misbruik- en Oneigenlijk gebruik**



## Misbruik



## **Begrotingscriterium**

### *Begrotingscriterium*

Bij de rechtmatigheidsverantwoording vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Financiële beheers handelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). Uitgangspunt is het niveau waarop de raad de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheers handelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma (ervan uitgaande dat de raad de begrotingsbedragen op programmaniveau heeft vastgesteld), de juiste investering, het toereikend zijn van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde bedragen dan kan er sprake zijn van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid) aangezien deze lasten buiten het budgetrecht van de raad tot stand zijn gekomen.

### *De normen voor het begrotingscriterium*

De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn op hoofdlijnen door de wetgever bepaald (artikel 189, 190 en 191 van de Gemeentewet) en worden door de raad zelf nader ingevuld en geconcretiseerd. De raad bepaalt zelf op welk niveau de budgetten in de begroting en investeringen worden geautoriseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting en via de verordening op het financieel beheer ex artikel 212 van de Gemeentewet.

### *Afwijkingen*

Begrotingsafwijkingen en -overschrijdingen (beleidsmatig en/of financieel) behoeven autorisatie door de raad. Hiermee wordt toestemming gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag. Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog door de raad worden vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.

Volgens artikel 28 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten dienen overschrijdingen (en onderschrijdingen) goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. In de nieuwe situatie betreft het college alle begrotingsafwijkingen en -overschrijdingen ten opzichte van de begroting (exploitatie en investeringen) bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Het kan hier ook gaan om begrotingsafwijkingen en -overschrijdingen waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven. Het is aan de raad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn. Overwegingen die daarbij meegenomen kunnen worden zijn bijvoorbeeld:

- Er is wel/niet tijdig een voorstel ingediend om de begroting te wijzigen;
- De overschrijding past wel/niet binnen het door de raad geaccordeerde beleid;
- Er is sprake van compensatie via direct te relateren inkomsten;
- Etc.

Het is van belang dat college en raad eenduidige afspraken maken op welke wijze begrotingsoverschrijdingen in deze nieuwe situatie benaderd worden. Deze afspraken zijn vastgelegd in de financiële verordening (artikel 13. Rechtmatigheidsverantwoording). Indien de raad de verantwoording en de jaarstukken vaststelt is ook ingestemd met alle begrotingsafwijkingen en -overschrijdingen. Voor deze werkwijze kan worden gekozen, waarbij geen aparte begrotingswijzigingen worden voorgelegd aan de raad. De algemene lijn is dat begrotingsoverschrijdingen die binnen de beleidskaders van de raad passen niet separaat worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Het is immers vrijwel altijd zo dat de realisatie afwijkt van de begroting. Aangezien de toelichting op de

jaarrekening een redengevende verklaring moet bieden voor de afwijkingen, zal het separaat opnemen van de overschrijdingen die passen binnen het van tevoren door de raad vastgestelde beleidskader in de rechtmatigheidsverantwoording geen toegevoegde waarde opleveren. Een goede toelichting op het niveau waarop budgetten worden geautoriseerd (veelal op het niveau van programma of programmaonderdeel) volstaat dan.

Wel is het belangrijk dat via de rechtmatigheidsverantwoording inzicht wordt gegeven op het totaalniveau van de afwijkingen ten opzichte van de begroting (op het niveau van programma of programmaonderdeel en investeringen op het niveau van door de raad vastgestelde investeringsbudgetten) – indien de afwijkingen op totaalniveau de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens overschrijdt -, aangezien deze formeel wel onrechtmatig zijn.

#### *Controle aanpak*

Het gaat bij het begrotingscriterium om de controle van de overschrijdingen. De controle is in basis gegevensgericht. Gesteund wordt op de P&C cyclus, waarbij van belang is komen begroting-voorjaarsbericht-najaarbericht- jaarrekening tijdig en conform afspraken/te stellen eisen tot stand en zijn deze goedgekeurd door AB (OVER - gemeenten) en door Raad (Wormerland/Oostzaan).

Opbouwen dossier op basis van onderstaande stappen (bron: kadernota rechtmatigheid 2022 commissie BBV);

**Stap 1:** omdat strikt genomen alle afwijkingen van de begroting (zoals opgenomen in hoofdstuk 2.2) (exploitatie en investeringen) begrotingsonrechtmatigheden zijn, deze verzamelen ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college. Bijvoorbeeld alle bestedingen boven het begrotingsbedrag zijn strikt genomen onrechtmatig;

**Stap 2:** beoordelen of het totaal aan afwijkingen, fouten en onduidelijkheden (ieder afzonderlijk) ten aanzien van het begrotings-, voorwaarden- en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium boven de door de raad vastgesteld verantwoordingsgrens komen.

#### **Bij ja:**

**Stap 3:** totaal van alle begrotingsonrechtmatigheden vermelden in de rechtmatigheidsverantwoording.

**Stap 4:** vaststellen en aangeven welke begrotingsonrechtmatigheden passen binnen het door de raad vastgestelde beleid. Deze begrotingsonrechtmatigheden moeten bij de toelichting op de baten en lasten in de jaarrekening en bij de programma's en investeringen meer uitgebreid worden toegelicht. In de rechtmatigheidsverantwoording wordt daarnaar verwezen.

**Stap 5:** resultaat: resterende begrotingsonrechtmatigheden in de rechtmatigheidsverantwoording toelichten. Hierover legt het college in de rechtmatigheidsverantwoording verantwoording af en kan dit door de raad bij het debat en het besluit over het vaststellen van de jaarrekening worden betrokken.

**Stap 6:** overeenkomstig de afspraken met de raad aanvullende informatie opnemen in de paragraaf bedrijfsvoering.

#### **Bij nee:**

**Stap 3:** overeenkomstig de afspraken met de raad aanvullende informatie opnemen in de paragraaf bedrijfsvoering

**BIJLAGE 4**

|                                                       | <b>OVER-gemeenten</b>  |                                                                                                                            | <b>Gemeenten</b>       |                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Omschrijving</b>                                   | <b>Gereed</b>          | <b>Opmerking</b>                                                                                                           | <b>Gereed</b>          | <b>Opmerking</b>                                                                                                          |
| <u>Normenkader 2023</u><br><u>Toetsingskader 2023</u> | Q2 - 2023<br>Q3 - 2023 | Vaststelling door raad, m.b.t. 2022 nog door het college<br>O.b.v.normenkader 2022 en in afstemming met de 1e en 2e lijn   | Q3 - 2023<br>Q3 - 2023 | Vaststelling door raad, m.b.t. 2022 nog door het college<br>O.b.v.normenkader 2022 en in afstemming met de 1e en 2e lijn  |
| <u>Financiële analyse</u>                             | 31-12-2022             | Begroting 2023 is de basis                                                                                                 | 31-12-2022             | Begroting 2023 is de basis                                                                                                |
| <u>Interne risicoanalyse</u>                          | Geheel 2023            | Inventarisatie risico's en beheersmaatregelen                                                                              | Geheel 2023            | Inventarisatie risico's en beheersmaatregelen                                                                             |
| <u>M&amp;O criterium</u>                              | 31-1-2024              | Dossier vorming en in relatie tot frauderisicoanalyse/risicomanagement + zie controleaanpak Rechtmatigheid - M&O criterium | 31-1-2024              | Dossier vorming en in relatie tot frauderisicoanalyse/risicomanagement + zie controleaanpak Rechtmatigheid -M&O criterium |
| <u>Begrotingscriterium</u>                            | 31-1-2024              | Zie controleaanpak Rechtmatigheid - Begrotingscriterium                                                                    | 28-2-2024              | Zie controleaanpak Rechtmatigheid - Begrotingscriterium                                                                   |
| <u>Voorwaardencriterium</u>                           |                        | Zie controleaanpak Rechtmatigheid - Voorwaarden criterium                                                                  |                        | Zie controleaanpak Rechtmatigheid - Voorwaarden criterium                                                                 |
| <u>Aanbestedingen</u>                                 | 31-1-2024              | 4 keer spendanalyse gedurende verlagjaar                                                                                   | 28-2-2024              | 4 keer spendanalyse gedurende verlagjaar                                                                                  |
| <u>Inkopen en betalingen</u>                          | 31-1-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                         | 28-2-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                        |
| <u>Personeel</u>                                      | 31-1-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                         | 28-2-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                        |
| <u>Treasury</u>                                       | 31-1-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                         | 28-2-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                        |
| <u>Uitkeringen</u>                                    |                        |                                                                                                                            | 28-2-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                        |
| <u>Jeugdhulp</u>                                      |                        |                                                                                                                            | 28-2-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                        |
| <u>WMO</u>                                            |                        |                                                                                                                            | 28-2-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                        |
| <u>Subsidieverstrekingen</u>                          |                        |                                                                                                                            | 28-2-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                        |
| <u>Huren &amp; pacht</u>                              |                        |                                                                                                                            | 28-2-2024              | Ieder kwartaal VIC                                                                                                        |
| <u>Rapportage</u>                                     |                        |                                                                                                                            |                        |                                                                                                                           |
| Tussentijdse rapportages aan MT                       |                        | Verslag in april, juli en oktober en bij urgentie n.a.v. bevindingen.                                                      |                        | Verslag in april, juli en oktober en bij urgentie n.a.v. bevindingen.                                                     |
| Tussentijdse rapportages aan DB/colleges              |                        | Verslag in april, juli en oktober en bij urgentie n.a.v. bevindingen.                                                      |                        | Verslag in april, juli en oktober en bij urgentie n.a.v. bevindingen.                                                     |
| Tussentijdse rapportages aan AB/raden                 |                        | Verslag in april, juli en oktober en bij urgentie n.a.v. bevindingen.                                                      |                        | Verslag in april, juli en oktober en bij urgentie n.a.v. bevindingen.                                                     |
| <u>Rechtmatigheidsverklaring 2023</u>                 | 31-1-2024              | Is onderdeel jaarrekening                                                                                                  | 28-2-2024              | Is onderdeel jaarrekening                                                                                                 |
| <u>Paragraaf bedrijfsvoering</u>                      | 31-1-2024              | Is onderdeel jaarrekening                                                                                                  | 28-2-2024              | Is onderdeel jaarrekening                                                                                                 |