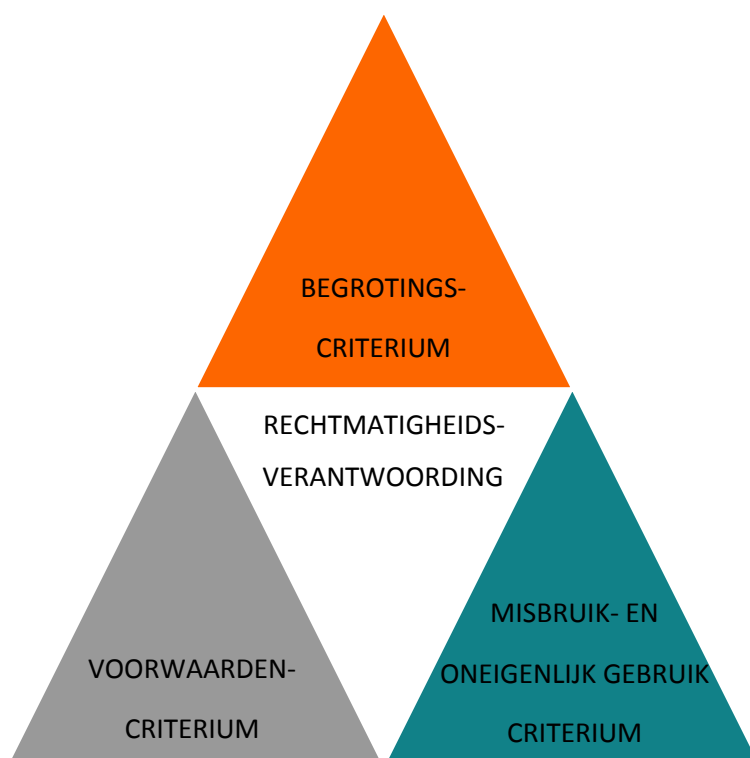


PLAN VAN AANPAK RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING 2021



*“Met ingang van 2021 moeten colleges van burgemeester en wethouders (B&W) zelf een rechtmatigheidsverantwoording afgeven bij de jaarrekening. Dit heeft gevolgen voor de beheersing binnen gemeentelijke organisaties. Een uitdaging, maar ook een **kans** voor alle gemeenten.”*

WILLEMIJN COSIJN & PETER ROOSE

GEMEENTE MIDDELBURG

NOTITIE

VOORWOORD

Voor u ligt de notitie die is opgesteld naar aanleiding van de aanstaande wetswijziging die voorziet in een rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2021. Vanaf het boekjaar 2021 dient het college van B&W verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. De accountant zal in dit geval geen oordeel meer geven over de rechtmatigheid in zijn controleverklaring. De rechtmatigheidsverantwoording van het college van B&W wordt dan onderdeel van de getrouwheidsverklaring van de accountant.

De notitie is opgezet met als doel inzicht te bieden waar de gemeente nu staat en waar wij als gemeente naar toe willen ontwikkelen. Om deze ontwikkeling door te voeren, wordt 2020 als ontwikkeljaar beschouwd. Zaken die in deze notitie aan de orde komen zijn de keuzes voor de variant van de rechtmatigheidsverantwoording. Hierbij is aangegeven wat het meest voor de hand ligt gebaseerd op het huidige functioneren van control. In deze notitie wordt uitgegaan van een geleidelijke doorontwikkeling. Dit sluit aan op wat de Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden (BADO) voorstelt: een groeiproces. Uiteraard is het de keuze aan de raad voor het bepalen van het ambitieniveau.

De notitie is gebaseerd op twee notities van de Commissie BADO. De eerste notitie gaat in op de inrichting van de verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden en is gepubliceerd op 14 februari 2019. De tweede notitie gaat in op de rechtmatigheidsverantwoording en is gepubliceerd op 20 maart 2020. In oktober 2020 is er een notitie verschenen van de VNG, genaamd *Invoering rechtmatigheidsverantwoording – adviezen en best practices*. Deze notitie wordt gezien als aanvulling op de vorige twee notities. Naar aanleiding hiervan zijn kleine aanpassingen doorgevoerd in deze notitie.

De opgedane kennis van de notities is verwerkt in deze notitie. Vervolgens is deze notitie besproken met directe collega's, in het managementteam en met de accountant. Verbeterpunten die hierbij werden aangedragen zijn doorgevoerd.

Willemijn Cosijn & Peter Roose

23-11-2020, Middelburg

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	1
1.1	AANLEIDING	1
1.2	DOELSTELLING	1
1.3	LEESWIJZER	1
2	WAT GAAT ER VERANDEREN?	2
2.1	ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN	2
2.1.1	GEMEENTERAAD	2
2.1.2	COLLEGE VAN B&W	2
2.1.3	ACCOUNTANT	2
2.2	OPBOUW VAN DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING	3
2.2.1	VERANTWOORDINGSGRENS EN RAPPORTERINGSTOLERANTIE	3
2.3	GROEIPROCES	4
3	WELKE VARIANTEN ZIJN ER VOOR DE INRICHTING VAN DE RMV?	5
3.1	RECHTMATIGHEID	5
3.1.1	RECHTMATIGHEIDSCriteria	5
3.2	VARIANTEN RMV	6
3.2.1	FINANCIËLE RECHTMATIGHEID EN HANTERING WETTELIJKE NORM	6
3.2.2	FINANCIËLE RECHTMATIGHEID + AANTAL RELEVANTE PROCESSEN/THEMA'S	7
3.2.3	IN CONTROL STATEMENT	7
4	WAT IS DE HUIDIGE SITUATIE OMTRENT BORGING VAN DE RECHTMATIGHEID?	8
4.1	DRIE VERDEDIGINGSLINIES	8
4.2	HUIDIGE (V)IC BIJ DE GEMEENTE MIDDELBURG	8
4.2.1	WERKZAAMHEDEN VIC	9
5	WAT IS DE GEWENSTE SITUATIE OMTRENT BORGING VAN DE RECHTMATIGHEID?	10
5.1	HUIDIGE SITUATIE I.R.T. BENOEMDE VARIANTEN	10
5.2	AMBITIENIVEAU	10
5.3	GEWENSTE SITUATIE I.R.T. BENOEMDE VARIANTEN (1 ^E EN 2 ^E VARIANT)	10
5.3.1	IN CONTROL STATEMENT (3 ^E VARIANT)	10
5.4	ONDERBOUWING RMV	11
5.4.1	ONDERBOUWING (VERBIJZONDERDE) INTERNE CONTROLE	11
6	WELKE ACTIES DIENEN TE WORDEN UITGEVOERD OM TOT DE GEWENSTE SITUATIE TE KOMEN?	13
6.1	CONTROLLERS	13
6.1.1	AANPAK WERKZAAMHEDEN: RISICO- EN PROCESGERICHT	13
6.1.2	INDELING WERKZAAMHEDEN: AF- EN OPSCHALEN GEBASEERD OP PRIORITEIT	13
6.2	MANAGEMENTTEAM	13
6.3	ACTIEPUNTEN IN HET KADER VAN DE rmv	14
7	BIBLIOGRAFIE	15
	BIJLAGE 1: MODELTEKST	16
	BIJLAGE 2: INGEVULDE TABEL M.B.T. EFFECTIEVE OPZET VIC	17

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Vanaf 2022 moet het college van B&W (in het vervolg college) een rechtmatigheidsverantwoording (in het vervolg RMV) opnemen (over het verslagjaar 2021) in de jaarrekening¹. Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de naleving van de regels, die relevant zijn voor het financiële reilen en zeilen van de gemeente.

Het college is al staatsrechtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Maar nu is het nog de accountant die hierover verslag uitbrengt en het gesprek voert met de gemeenteraad (in het vervolg raad). In de toekomst moet het college zelf een verantwoording opstellen, die opgenomen wordt in de jaarrekening en gaat hierover in gesprek met de raad. Op deze wijze kan de raad haar controlerende rol beter vervullen. De raad bepaalt straks ook de rapporteringstolerantie en verantwoordingsgrens. Waarover wil de raad geïnformeerd worden? Over iedere euro of boven een bepaald bedrag (rapporteringstolerantie)? Moet er verantwoording worden afgelegd bij een overschrijding van een laag of hoog percentage (verantwoordingsgrens)? Deze verantwoordingsgrens zal tussen de 1% en 3% van de lasten moeten liggen.

De accountant zal nog steeds toetsen of de jaarrekening getrouw is. Oftewel, conform de realiteit. De RMV wordt onderdeel van de jaarrekening. De accountant controleert dus straks of de afgegeven verantwoording van de gemeente² getrouw is.

1.2 DOELSTELLING

De doelstelling van deze notitie betreft het geven van inzicht in de mogelijke varianten van een RMV tot en met een in control statement en die hieraan verbonden activiteiten. Om deze doelstelling te bereiken, is er een vaste opzet in deze notitie gehanteerd bestaande uit een aantal vragen:

1. Wat gaat er **veranderen**?
2. Welke **varianten** zijn er voor de inrichting van de RMV?
3. Wat is de **huidige situatie** omtrent borging van de rechtmatigheid?
4. Wat is de **gewenste situatie** omtrent borging van de rechtmatigheid?
5. Welke **acties** dienen te worden uitgevoerd om tot de gewenste situatie te komen?

1.3 LEESWIJZER

Voor de indeling van de notitie zijn de vragen volgend uit de doelstelling als uitgangspunt gehanteerd. In hoofdstuk 2 is uiteengezet wat er gaat veranderen door de invoering van de RMV. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden in de organisatie. Daaropvolgend is in hoofdstuk 3 uiteengezet welke varianten er zijn voor de inrichting van de RMV. Hoofdstuk 4 beschrijft de huidige situatie omtrent de borging van de rechtmatigheid. Vervolgens is in hoofdstuk 5 uiteengezet wat de gewenste situatie omtrent de borging van de rechtmatigheid is. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 de hoofdstukken 4 en 5 tegen elkaar afgezet: welke acties dienen te worden uitgevoerd om tot de gewenste situatie te komen. In **figuur 1** is de leeswijzer weergegeven.



Figuur 1 Leeswijzer

¹ Als gevolg van COVID-19 wordt één jaar uitstel overwogen.

² De gemeenschappelijke regelingen moeten zelf ook een rechtmatigheidsverantwoording opstellen die uiteraard gevolgen kan hebben voor het rechtmatigheidsbeeld van de deelnemende gemeenten.

2 WAT GAAT ER VERANDEREN?

2.1 ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

2.1.1 GEMEENTERAAD

De invoering van de RMV is bedoeld om het gesprek over de financiële rechtmatigheid te ondersteunen tussen de raad en het college. Dit met het doel de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken. Hierbij is van belang dat de raad onder andere:

- de verantwoordingsgrens vaststelt (tussen de 1% en 3%)³;
- aangeeft aan het college wat over de rechtmatigheid in de Bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen moet worden.

2.1.2 COLLEGE VAN B&W

Het gehele college is verantwoordelijk voor het vermijden van rechtmatigheidsfouten en het optimaliseren van de bedrijfsprocessen om dit te voorkomen. Het afleggen van verantwoording door het college ondersteunt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college. Hierbij is een aantal aspecten van belang. Het college:

- neemt de RMV op in de jaarrekening;
- neemt over de financiële rechtmatigheid een toelichting op in de Bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Kern daarbij is beheersing, rapportage en maatregelen.

2.1.3 ACCOUNTANT

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de RMV welke straks een onderdeel van de jaarrekening vormt. In de controleverklaring wordt dan geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect rechtmatigheid. Het college zal immers de RMV opnemen in de jaarrekening. De accountant zal uitsluitend toetsen of de jaarrekening getrouw is.

De verschillende rollen en verantwoordelijkheden komen tot uitdrukking in **figuur 2**. De huidige situatie is aan de linkerkant weergegeven, de toekomstige situatie is rechts te zien.

HUDIG	STAP 1	TOEKOMSTIG
Normenkader wordt vastgesteld		Normenkader wordt vastgesteld
Accountant toetst aan normenkader		College van B&W toetst aan normenkader

HUDIG	STAP 2	TOEKOMSTIG
Accountant rapporteert over getrouwe beeld en rechtmatigheid		College van B&W rapporteert over rechtmatigheidsfouten
Rechtmatigheidsfouten en onzekerheden zijn medebepalend voor de strekking van de controleverklaring		Accountant betreft de RMV bij het oordeel over getrouwheid

HUDIG	STAP 3	TOEKOMSTIG
Gemeenteraad spreekt met accountant over bevindingen rechtmatigheid		Gemeenteraad spreekt met College van B&W over bevindingen rechtmatigheid

Figuur 2 Huidige en toekomstige situatie m.b.t. financiële rechtmatigheid

De RMV verklaart dat transacties en financiële beheershandelingen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de regelgeving zoals die is opgenomen in het normenkader. De RMV dient betrouwbare informatie te bevatten.

De accountant toetst derhalve of de informatie van het college in de RMV:

- Juist, toereikend en volledig is;
- Geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt;
- Bij de lezer geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.

³ In de huidige situatie is de verantwoordingsgrens vastgesteld op 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden.

De raad kan haar controlerende rol niet goed invullen als, in het kader van *checks en balances*, de betrouwbaarheid van de RMV niet is gecontroleerd. De verwachting is dat, met de invoering van de RMV, gemeenten meer het heft in eigen handen nemen, de kwaliteit van de interne beheersing beter wordt en de benodigde werkzaamheden van de accountant daarmee zullen afnemen. Is de naleving van regels binnen de gemeente geborgd en worden de bevindingen systematisch vastgelegd, dan kan de accountantscontrole minder tijd kosten. Is dat niet het geval, dan zal de accountant (meer) steekproeven en controles moeten uitvoeren, om tot een oordeel te komen over de getrouwheid.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat een investering in de (V)IC geen evenredige besparing op zal leveren in de kosten van de controle door de accountant. De intern uitgevoerde controle-werkzaamheden kunnen immers geen volledige vervanging zijn van de eigen waarnemingen door de accountant. Daar staan echter andersoortige baten tegenover, in de vorm van een betere beheersing van bedrijfsprocessen en risico's.

2.2 OPBOUW VAN DE RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING

De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de RMV, welke vanaf verslagjaar 2021 onderdeel vormt van de jaarrekening (**zie bijlage 1**).

Naast het opnemen van de RMV zal het college in de *Bedrijfsvoeringsparagraaf* de raad informeren over de kwaliteit van de interne beheersing, materiële afwijkingen en de leer- en verbeterpunten. Deze paragraaf is geen onderdeel van de jaarrekening maar van het jaarverslag. De accountant toetst deze dan ook anders dan de RMV⁴. Dit biedt overigens wel een goede basis voor het gesprek tussen de raad en het college over de rechtmatigheid.

2.2.1 VERANTWOORDINGSGRENS EN RAPPORTERINGSTOLERANTIE

De raad dient de grens te bepalen waarboven het college afwijkingen moet opnemen in de RMV, de verantwoordingsgrens. De verantwoordingsgrens valt binnen een bandbreedte van 1% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. De raad is vrij om binnen de genoemde bandbreedte tussen de 1% en 3%, het percentage voor de verantwoordingsgrens vast te stellen. Daarnaast dient er een rapporteringstolerantie te worden vastgesteld, de grens waarboven over individuele afwijkingen gerapporteerd wordt. De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag, bijvoorbeeld € 100.000. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien. Echter heeft elke keuze gevolgen voor de te hanteren verantwoordingsgrens en rapporteringstolerantie en hier geldt een passend niveau van verantwoording bij. Hierbij valt te denken aan de volgende aspecten:

- Informatiepositie van de gemeenteraad

Als de verantwoordingsgrens en rapporteringstolerantie op een laag niveau worden vastgesteld, worden meer afwijkingen opgenomen in de verantwoording en zichtbaar gemaakt voor de raad. Bij een hoge verantwoordingsgrens, wordt vanzelfsprekend minder snel gerapporteerd dan ingeval van een lage grens. Bij een hoge rapporteringstolerantie worden alleen grotere afwijkingen vermeld en toegelicht in de verantwoording. Van belang hierbij is dat de raad zich de vraag stelt wat ze met de verkregen informatie wilt doen: kunnen ingrijpen bij incidenten of gaat het om het beleid rondom rechtmatigheid.

⁴ Naast de programma's moeten gemeenten minimaal zeven programma-overstijgende paragrafen in de begroting en rekening opnemen, als onderdeel van het jaarverslag (BBV-verplichting).

- Kosten van de verantwoording

Het gemeentelijk apparaat moet kosten maken om de afwijkingen op te sporen, analyseren en rapporteren. Als de raad gerapporteerd wil worden over kleine afwijkingen (lage rapporteringstolerantie), zullen meer inspanningen geleverd moeten worden om die op te sporen. De kosten van interne controle zullen als gevolg hiervan toenemen. Daarnaast, bij een lagere verantwoordingsgrens zal eerder gerapporteerd dienen te worden, wat leidt tot meer werkzaamheden.

- Eenduidigheid van normen en communicatie

Binnen de gemeente kunnen al normen (percentages) gehanteerd worden voor de interne controle. Momenteel gebruikt de gemeente en de accountant een percentage van 1% voor het rapporteren van afwijkingen. Als de gemeenteraad vanaf 2021 kiest voor een ander percentage dan de accountant verantwoord acht, kan dit leiden tot verschillen in rapportering. Dit kan verwarring geven in de communicatie naar de raad en wordt daarom niet geadviseerd.

Bovengenoemde aspecten geven inzicht in wat de consequenties zijn bij een lage en hoge verantwoordingsgrens en rapporteringstolerantie. Overigens kan er ook gekozen worden voor een groeiproces ten aanzien van de verantwoordingsgrens. Dit houdt in dat in de eerste instantie gekozen wordt voor het aanhouden van 1% als verantwoordingsgrens en dat gebaseerd op vertrouwen toe wordt gegroeid naar een hoger percentage.

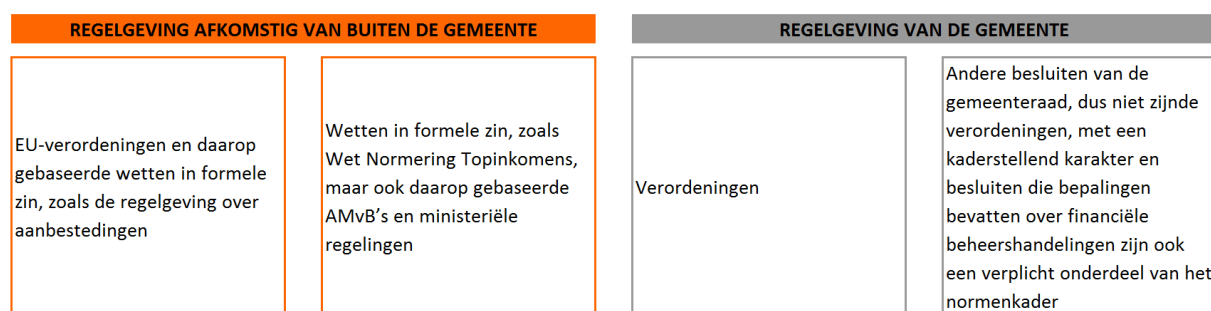
2.3 GROEIPROCES

Zoals hierboven genoemd, kan gekozen worden voor een groeiproces ten aanzien van de te hanteren verantwoordingsgrens. Ook de commissie BADO geeft aan dat er na de invoering van de RMV sprake zal zijn van een groeiproces. Een groeiproces gericht op het betrekken van de gehele gemeente bij de verbetering van de bedrijfsvoering en de interne beheersing. Dit zal voor zowel de gemeenten als accountants een leerproces zijn. Iedereen moet gaan ervaren hoe dit in de praktijk werkt.

3 WELKE VARIANTEN ZIJN ER VOOR DE INRICHTING VAN DE RMV?

3.1 RECHTMATIGHEID

Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met de wetten en regels. Bij de RMV bestaat een directe relatie met het financiële beheer. Er moet immers worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. De invoering van de RMV betekent niet dat de reikwijdte van het begrip rechtmatigheid groter wordt. Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontroles is belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moet dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Dit betreft het normenkader (zie hiervoor **figuur 3**). Het college stuurt het normenkader jaarlijks, voorafgaand aan de start van de jaarrekeningcontrole, naar de raad. De raad hoeft dit normenkader niet expliciet (jaarlijks) vast te stellen, maar kan het normenkader ook bevestigen door het voor kennisgeving aan te nemen.



Figuur 3 Normenkader

3.1.1 RECHTMATIGHEIDSCRITERIA

In de literatuur worden negen rechtmatigheidscriteria⁵ (zie hiervoor **figuur 4**) onderscheiden.



Figuur 4 Rechtmatigheidscriteria

3.1.1.1 BEGROTINGSCRITERIUM

De financiële beheershandelingen moeten tot stand komen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de geraamde bedragen op programmaniveau is er sprake van een onrechtmatigheid (begrotingsonrechtmatigheid). Dit aangezien de overschrijding een inbreuk vormt op het budgetrecht van de raad.

3.1.1.2 VOORWAARDENCRIERIUM

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen, dit betreft in feite het normenkader. De voorwaarden zijn afkomstig uit de regelgeving en hebben betrekking op aspecten zoals: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

⁵ Momenteel vallen deze 9 criteria ook al onder het interne controleproces, waarbij het interne controleproces gelet op de RMV explicieter gericht gaat worden op de laatste 3 criteria. De diepgang van deze controle zal met name bepaald worden door de door de raad aan te geven verantwoordingsgrenzen.

De overdrachten van onder andere subsidies en uitkeringen zijn bijvoorbeeld aan bepaalde voorwaarden verbonden. Het niet in acht nemen van deze voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid.

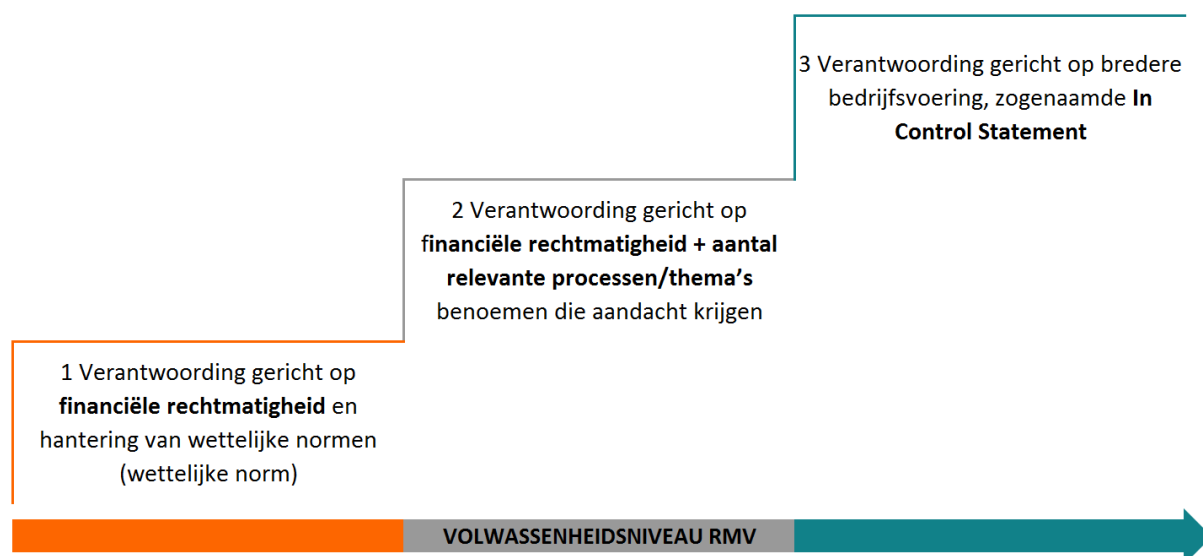
3.1.1.3 MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK CRITERIUM

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. Misbruik is het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de gemeente en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen. Misbruik van overheidsmiddelen kan gelijk gesteld worden met het plegen van fraude, aangezien onrechtmatig overheidsmiddelen worden toegeëigend. Oneigenlijk gebruik is het in overeenstemming met de bewoordingen van wet- en regelgeving verrichten van rechtshandelingen, maar in strijd met het doel en de strekking ervan (geest van de wet). Met betrekking tot dit criterium heeft de gemeente de nota Risicomanagement opgesteld en ter uitvoering daarvan de jaarlijks geactualiseerde nota Risicoanalyse.

Ten aanzien van de rechtmatigheidscriteria dient opgemerkt te worden dat per criterium een andere rapporteringstolerantie gehanteerd kan worden.

3.2 VARIANTEN RMV

In de notitie van de Commissie BADO (Commissie BADO, 2020) zijn drie varianten te onderscheiden.



Figuur 5 Varianten en het daarbij behorende volwassenheidsniveau van de RMV

3.2.1 FINANCIËLE RECHTMATIGHEID EN HANTERING WETTELIJKE NORM

In deze variant wordt een RMV opgesteld door het college die alleen iets zegt over het naleven van wet- en regelgeving welke betrekking heeft op financiële beheershandelingen. Dit is gelijk aan de reikwijdte in de huidige situatie, waar thans de accountant een oordeel over geeft.

De verwachting is dat doorvoering van dit niveau binnen de huidige controlecapaciteit in ongewijzigde vorm van werkzaamheden opgevangen kan worden.

3.2.2 FINANCIËLE RECHTMATIGHEID + AANTAL RELEVANTE PROCESSEN/THEMA'S

De raad kan ook vragen andere elementen toe te voegen aan de RMV. In het gesprek tussen raad en college zal vooraf stil gestaan moeten worden, waarover het college zich wil verantwoorden richting de raad. De raad kan ook zelf het initiatief nemen en vragen om verantwoording over specifieke rechtmatigheidsonderwerpen, die van belang zijn binnen de gemeente. Hierbij valt te denken aan de naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), fiscale regelgeving of Sociaal Domein (zoals de levering van zorg). Voordeel hiervan is dat de raad aanvullend geïnformeerd kan worden over belangrijke aandachtspunten binnen de bedrijfsvoering van de gemeente. Dit leidt wel tot extra controle-inspanningen (middelen en formatie) binnen de gemeente.

Daarnaast is het belangrijk dat de *extra elementen* die de raad toevoegt aan de RMV in de jaarstukken, op een andere plek door het college zullen worden verantwoord, namelijk in de Bedrijfsvoeringsparagraaf.

Zoals gezegd leidt doorvoering van dit niveau tot extra controle-inspanningen binnen de gemeente. Dit kan gerealiseerd worden door de huidige controle-intensiteit op bepaalde onderdelen terug te schroeven en in te zetten op een aantal relevante processen/thema's. Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 6.

3.2.3 IN CONTROL STATEMENT

In de gedachte van een verdere optimalisatie van de bedrijfsvoering en interne beheersing kan het een logisch stap zijn om over het gehele functioneren van de organisatie een *in control statement* (in het vervolg ICS) af te geven. Dit gaat verder dan de RMV en zegt ook iets over het functioneren van de interne bedrijfsvoering en betrouwbaarheid van (risicomanagement)processen en ICT-systemen. Om een ICS af te kunnen geven is het op een hoger niveau brengen van de interne beheersings- en verantwoordingsprocessen noodzakelijk. Dit vergt hogere inspanningsverplichtingen en kosten ten aanzien van de processen en interne controle. Daar staat tegenover dat de kans op fouten kleiner wordt. Zie voor meer toelichting over de vereisten voor het afgeven van een ICS paragraaf 5.3.1.

Doorvoering van dit niveau vereist een organisatorische verandering. Noodzakelijk voor het slagen van realisatie van dit niveau is het implementeren van een onafhankelijk stafbureau (interne auditfunctie) binnen de organisatie. Een minimale interne auditfunctie bestaat uit:

- *een team van één tot vijf auditors;*
- *minder dan 7.500 directe interne audits per jaar;*
- *beperkte outsourcing.*

Logischerwijze kan dit niveau niet gerealiseerd worden met de huidige controlecapaciteit en – middelen. Dit heeft betrekking op zowel de omvang als de diepgang van de werkzaamheden.

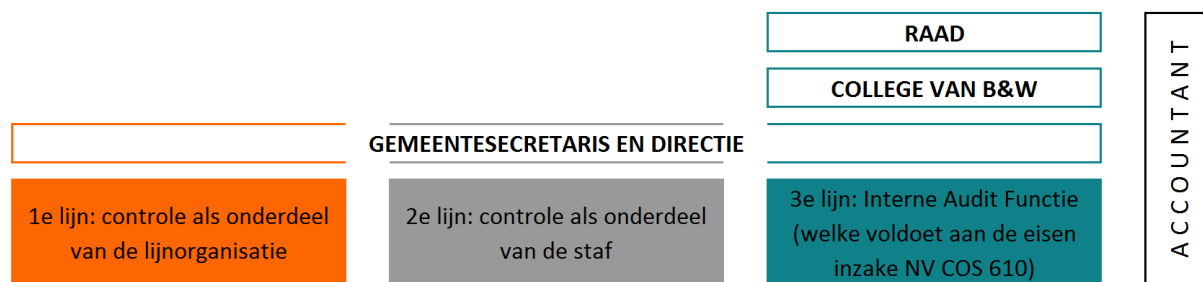
4 WAT IS DE HUIDIGE SITUATIE OMTRENT BORGING VAN DE RECHTMATIGHEID?

4.1 DRIE VERDEDIGINGSLINIËS

Het management en college zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de strategie, doelstellingen en een goede sturing en beheersing op hoofdlijnen. Het lijnmanagement is hierbij primair verantwoordelijk voor het aansturen en beheersen van de uitvoering van activiteiten in samenhang met de strategie en doelstellingen, het beheersen van risico's en het verstrekken van betrouwbare verantwoordingsinformatie. Om voldoende zekerheid te hebben over de betrouwbaarheid van de informatievoorziening heeft een organisatie adequate interne controlemaatregelen nodig. Daarbij kunnen meerdere verdedigingslinies worden ingericht:

- 1^e lijn: de interne controlemaatregelen die belegd zijn binnen het uitvoerende organisatie-onderdeel;
- 2^e lijn: toets of de interne controlemaatregelen op uitvoeringsniveau aanwezig zijn en adequaat worden uitgevoerd. Deze interne toetsingswerkzaamheden worden uitgevoerd door de controllers van de afdeling Bedrijfsvoering.
- 3^e lijn: de interne auditfunctie (welke voldoet aan de eisen inzake NV COS 610). Dit betreft veelal een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente.

Figuur 6⁶ geeft de samenhang tussen de linies, organisatie en accountant weer.



Figuur 6 Samenhang tussen de linies en organisatie

4.2 HUIDIGE (V)IC BIJ DE GEMEENTE MIDDELBURG

In de huidige situatie kent de gemeente Middelburg de 1^e en 2^e lijn als onderdeel van de verdedigingslinies. De 1^e lijn komt overeen met de interne controle (in het vervolg IC). Elk afdelingshoofd heeft inzicht nodig in *wat kan er fout gaan in mijn proces* en *welke maatregel(en) heb ik getroffen om te voorkomen dat deze fout wordt gemaakt*. Deze IC in de 1^e lijn moet geborgd zijn in het proces. In het proces moeten de beheersmaatregelen goed functioneren en de uitvoering hiervan zichtbaar worden vastgelegd.

Het sluitstuk van 'control' vormt de verbijzonderde interne controle (in het vervolg VIC), wat overeenkomt met de 2^e lijn (controllers). In deze lijn wordt vastgesteld of:

- In de opzet sprake is van een goede AO/IC;
- De processen worden uitgevoerd conform de beschreven opzet;
- De interne controlemaatregelen worden uitgevoerd conform de gestelde kwaliteitseisen.

Het doel van de VIC is tekortkomingen in de procesbeheersing en uitvoering op te sporen. Op deze wijze kunnen er acties worden ondernomen en correcties worden doorgevoerd. Handvat voor het beschrijven van de VIC van de gemeente Middelburg is de opgenomen tabel afkomstig uit een rapport van de commissie BADO (Commissie BADO, 2019). Deze tabel geeft een aantal factoren weer om de effectiviteit van de opzet van de VIC te evalueren. Dit is uitgewerkt in **bijlage 2**.

⁶ Dit is het algemene model afkomstig uit het rapport van de Commissie BADO (Commissie BADO, 2019). Waar in het model gemeentesecretaris en directie zijn opgenomen, betreft dit bij de gemeente Middelburg het managementteam bestaande uit de gemeentesecretaris en de afdelingshoofden. Ander verschil betreft het ontbreken van de 3^e lijn.

4.2.1 WERKZAAMHEDEN VIC

Onderstaand is de kern van de werkzaamheden van de VIC uiteengezet.

- Op circa 25 processen worden **verbijzonderde interne controles** uitgevoerd zoals opgesteld in het interne controleplan. Het gaat hierbij om uiteenlopende processen met verschillende financiële volumes. De aard en de omvang van de controles verschillen per proces. De processen waar het financiële volume het grootst is, worden de meeste controle-inspanningen verricht.
- Per proces wordt er aan het eind van het controlejaar een **controleverslag** opgesteld. Hierin worden de bevindingen (eventuele afwijkingen en onzekerheden) en aanbevelingen opgenomen. Tot slot wordt de **controllersrapportage** opgesteld. Dit document betreft een samenvattend overzicht van de controleverslagen van de gecontroleerde processen.
- Jaarlijks worden **doelmatigheidsonderzoeken** uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van organisatieonderdelen en/of (delen van) processen. Het doel van deze onderzoeken is het verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. De onderwerpen zijn veelal gebaseerd op risico's die worden gesignaleerd binnen de gemeente.
- Voor de meeste financieel relevante processen is er een **procesbeschrijving** opgesteld. Ook is er voor sommige subprocessen een beschrijving opgesteld. Een voorbeeld hiervan betreft het proces personeels- en salarisadministratie: in- en uitdiensttreding, salarisbetaling en declaraties.
- Vanaf 2019 is begonnen met het voeren van **gesprekken en interviews** (indien gerichte vragen m.b.t. onduidelijkheden/wijzigingen noodzakelijk zijn). Dit heeft als doel meer inzicht te verkrijgen in het proces en eventuele risico's in kaart te brengen.
- Jaarlijks wordt de **risicoanalyse** geactualiseerd. Deze nota bevat risico's gericht op fraude, diefstal en misbruik en oneigenlijk gebruik. Aan de hand van de relevante processen en bezittingen van de gemeente wordt een inventarisatie gemaakt van de risico's en de aanwezige beheersmaatregelen. Naast de risicoanalyse opgesteld door de controllers, wordt er aandacht besteed aan **risicomanagement** in het kader van het weerstandsvermogen van de gemeente.
- Naast de reguliere werkzaamheden worden overleggen, cursussen en informatiebijeenkomsten omtrent control bijgewoond. Een voorbeeld van een overleg betreft het Zeeuws Controllers Overleg. Tijdens dit overleg worden kennis en ervaring gedeeld. Ook wordt waar mogelijk op regionaal niveau samengewerkt, zo ook aan de implementatie van de RMV 2021.

Art. 212 GW⁴
Getrouwheid
Rechtmatigheid

Art. 213 GW⁴
Getrouwheid
Rechtmatigheid

⁷ GW betreft in dit geval Gemeentewet

5 WAT IS DE GEWENSTE SITUATIE OMTRENT BORGING VAN DE RECHTMATIGHEID?

5.1 HUIDIGE SITUATIE I.R.T. BENOEMDE VARIANTEN

In hoofdstuk 3 zijn verschillende varianten van de RMV uiteengezet. Vervolgens is in hoofdstuk 4 de huidige situatie van de (V)IC geschetst. Als de huidige situatie geplaatst moet worden in één van de benoemde varianten, komt dit het meest overeen met variant 1: financiële rechtmatigheid, ofwel voldoen aan de wettelijke norm. In deze variant wordt een RMV opgesteld door het college welke alleen iets zegt over het naleven van wet- en regelgeving en hiermee betrekking heeft op financiële beheershandelingen inzake de drie rechtmatigheidscriteria. Dit is gelijk aan de reikwijdte in de huidige situatie, waar thans de accountant een oordeel over geeft. De overall conclusie van de accountant, blijkend uit de managementletter (Deloitte, 2019) in het kader van de interim controle 2019, is dat de interne beheersing van een goed niveau is.

5.2 AMBITIENIVEAU

De keuze voor de na te streven variant van de RMV hangt af van een aantal factoren. Door het ambitieniveau tegen het verandervermogen af te zetten, volgt een aantal scenario's:

- 'Behoud' van de strategie zoals geschetst in hoofdstuk 4;
- 'Doorontwikkelen' van de strategie zoals geschetst in hoofdstuk 4;
- 'Herstructureren' van de strategie zoals geschetst in hoofdstuk 4;
- 'Transformeren' van de strategie zoals geschetst in hoofdstuk 4.

Gebaseerd op de scenario's liggen het behoud of het doorontwikkelen van de strategie voor de hand. Dit heeft te maken met het feit dat er een goede basis qua administratieve organisatie en interne controle aanwezig is. Het is doelmatiger om vanuit deze basis verder te opereren, in plaats van een herstructurering of transformatie door te voeren.

Naast de aanwezige verandercapaciteit in de organisatie, speelt financiële capaciteit een rol. Immers, het vergroten van de controlecapaciteit leidt direct tot de behoefte aan een groter controlebudget. Dit is dan ook een afweging die moet worden meegenomen in de keuze van de raad voor een na te streven ambitieniveau en een daarbij behorende variant.

5.3 GEWENSTE SITUATIE I.R.T. BENOEMDE VARIANTEN (1^E EN 2^E VARIANT)

Zoals eerder benoemd komt de huidige situatie overeen met variant 1: financiële rechtmatigheid. Bij de keuze voor het ambitieniveau zijn een aantal onderliggende factoren aangegeven. Het meest reëel is het behoud of doorontwikkeling van de huidige strategie. Het behouden van de strategie spreekt voor zich, dit moet namelijk leiden tot het implementeren van variant 1 van de RMV: financiële rechtmatigheid. De doorontwikkeling dient in dit geval te leiden tot het implementeren van variant 2 van de RMV: financiële rechtmatigheid + aantal relevante processen/thema's.

5.3.1 IN CONTROL STATEMENT (3^E VARIANT)

Volgend uit de notitie van de commissie BADO (Commissie BADO, 2020) kan de wettelijke opdracht ook de start zijn van een hoger niveau: het in control statement. Een voorbeeldgemeente welke een dergelijk ICS afgeeft betreft Leiden. In control gaat verder dan rechtmatigheid. Het gaat naast risico's over rechtmatigheid, om doelmatigheid en doeltreffendheid. Niet alleen financiële thema's vallen eronder, maar ook IT, veiligheid en privacy.

Ook speelt de inrichting van de verdedigingslijnen een rol. De gemeente kent zoals gezegd de 1^e en 2^e lijn als onderdeel van de verdedigingslijnen. Voor het voorbereiden, uitwerken en afgeven van een ICS is het hebben van een interne auditfunctie (in het vervolg IAF) een belangrijk aspect. De IAF komt overeen met de 3^e lijn als onderdeel van verdedigingslijnen. De 3^e lijn is niet verantwoordelijk voor het nemen van de beslissingen (1^e lijn) en evenmin voor het ontwerpen en implementeren van de systemen voor de beheersing van bedrijfsprocessen (2^e lijn). De IAF toetst de opzet, het bestaan en de werking van de systemen. Hierdoor wordt de 1^e en de 2^e lijn een spiegel voorgehouden.

Het betreft een oordeel over de effectiviteit van de besturing, het risicomanagement en de interne beheersing. Dit omvat mede de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de interne informatievoorziening. Dit leidt ook tot een andere (beperkttere) rol van de externe accountant en heeft mede gevolgen voor de (kleiner wordende) scope van de door de gemeentelijke rekenkamer uitgevoerde onderzoeken.

Het instituut van Internal Auditors in Nederland (IIA) heeft een praktijkgids uitgebracht die ingaat op de kleine IAF. Een kleine IAF kent onder meer de volgende karakteristieken (Commissie BADO, 2019):

- Een team van één tot vijf auditors;
- Minder dan 7.500 directe interne audits per jaar;
- Beperkte outsourcing.

Gebaseerd op de bovenstaande omschrijving kan geconcludeerd worden dat een IAF een organisatorische verandering vereist. Logischerwijze zitten hier (veel) meer kosten aan verbonden, dan doorvoering van het eerste of tweede niveau, aangezien deze niveaus naar verwachting doorgevoerd kunnen worden met behulp van de huidige controlecapaciteit.

De vorm waarvoor gekozen wordt, zal onder andere gebaseerd zijn op het resultaat zijn van een kosten- batenafweging. Hierbij is de meest intensieve en geavanceerde vorm niet noodzakelijkerwijze de beste vorm. Een investering in de controlecapaciteit, levert namelijk niet een evenredige besparing op in de kosten van de controle door de accountant. De intern uitgevoerde controlewerkzaamheden kunnen immers geen volledige vervanging zijn, van de eigen waarnemingen door de accountant. Daar staan echter andersoortige baten tegenover, in de vorm van een betere beheersing van processen en risico's.

5.4 ONDERBOUWING RMV

De gemeente dient een onderbouwing op te stellen voor de RMV. De onderbouwing van de RMV kan bestaan uit de volgende elementen: de uitkomsten van de uitgevoerde interne controles, bevindingen naar aanleiding van gesprekken met het management, fraudesignalen en uitgevoerde data-analyses.

5.4.1 ONDERBOUWING (VERBIJZONDERDE) INTERNE CONTROLE

Vervolgens dienen de uitgevoerde (verbijzonderde) interne controles onderbouwd te worden. In de notitie van de Commissie BADO (Commissie BADO, 2020) zijn hiervoor een aantal criteria opgenomen. Deze criteria zijn weergegeven in **tabel 1**. Vervolgens is in dezelfde tabel aangegeven of en hoe de gemeente hier invulling aan geeft.

Tabel 1 Criteria onderbouwing (V)IC en status hiervan

CRITERIA ONDERBOUWING (V)IC	STATUS	
Risicoanalyse die alle financiële stromen afdekt	Vanaf 2018 wordt er een risicoanalyse opgesteld. Deze analyse bevat risico's gericht op fraude, diefstal en misbruik en oneigenlijk gebruik. Risico's zijn ingedeeld naar de relevante (materiële) processen.	✓
Kwaliteits- en risicobeoordeling van de interne processen en IT-systemen van de gemeente	Kwaliteits- en risicobeoordeling van de interne processen vindt plaats, maar heeft geen strekking tot en met de IT-systemen van de gemeente.	~
Plan van aanpak van de uitvoering van de interne controles	Jaarlijks wordt de uit te voeren VIC voor het volgende controlejaar opgenomen in een intern controleplan. Dit wordt voorgelegd aan de accountant en vastgesteld door het college.	✓
Identificeren van de risicovolle stromen en de hoofdlijnen van de interne beheersing daarvan	Risicovolle (financiële) stromen worden geïdentificeerd en geanalyseerd m.b.v. de risicoanalyse. Tevens worden in de risicoanalyse de aanwezige beheersmaatregelen beschreven. Echter wordt er in de huidige situatie geen koppeling gemaakt met andere onderdelen van risicomanagement. Momenteel wordt er daarom gewerkt aan het ontwikkelen van een integrale aanpak voor het voeren van risicomanagement.	~

Bepalen van omvang van de werkzaamheden; <i>dit zal afhankelijk zijn van de verantwoordingsgrens die is overeengekomen met de gemeenteraad</i>	De omvang van de werkzaamheden gericht op de VIC is opgenomen in een detailplanning. Het grootste deel van de werkzaamheden betreft het uitvoeren van rechtmatigheidscontroles en daaraan verbonden activiteiten (opstellen/actualiseren procesbeschrijvingen, interviews e.d.). Ook worden doelmatigheidsonderzoeken uitgevoerd.	✓
Mix van werkzaamheden (controles testen, deelwaarnemingen, statistische steekproeven)	Zoals bovenstaand aangegeven is er een planning opgesteld met betrekking tot de werkzaamheden. Dit zijn voornamelijk gegevensgerichte controles in de vorm van steekproeven. Procesgerichte controles zijn in mindere mate aan de orde.	~
Mogelijke inzet van data-analyse (randvoorwaarden)	Data-analyse is het ontdekken van patronen, afwijkingen, inconsistenties, en het onttrekken van andere nuttige informatie over het object van het onderzoek. Deze vorm van controle vormt in geringe mate onderdeel van de werkzaamheden.	X
Verslag over de uitkomsten van de uitgevoerde interne controles	Gebaseerd op de controleverslagen per proces wordt een samenvattend overzicht opgesteld: controllersrapportage.	✓

6 WELKE ACTIES DIENEN TE WORDEN UITGEVOERD OM TOT DE GEWENSTE SITUATIE TE KOMEN?

In hoofdstuk 4 is de huidige situatie omschreven gericht op de borging van de rechtmatigheid. Hoofdstuk 5 geeft weer wat reële en gewenste varianten van de RMV zijn. Door de huidige en gewenste situatie met elkaar te vergelijken worden de actiepunten zichtbaar, zoals dit gedeeltelijk naar voren komt in **tabel 1**. In dit hoofdstuk is de tweede variant (financiële rechtmatigheid + aantal relevante processen/thema's) als uitgangspunt gehanteerd.

6.1 CONTROLLERS

6.1.1 AANPAK WERKZAAMHEDEN: RISICO- EN PROCESGERICHT

De huidige jaarlijks uitgevoerde werkzaamheden zijn gebaseerd op kennis over en ervaring met de processen. Relevanter is het om de werkzaamheden uit te voeren gebaseerd op uitkomsten van de risicoanalyse. Waar lopen wij de grootste risico's, zijn hiervoor beheersmaatregelen getroffen en functioneren deze naar behoren?

Daarnaast zijn huidige uitgevoerde controles hoofdzakelijk gegevensgericht van aard. De reden hiervoor is enerzijds dat de controllers werkzaamheden verrichten die feitelijk behoren tot de 1^e lijn, anderzijds ontbreken (eenduidige) vastleggingen waardoor procesgerichte controles niet (goed) mogelijk zijn. Het is van belang dat voor de (kritische) processen (inkoop- en aanbesteding, personeels- en salarisadministratie, treasury enz.) uniforme procesbeschrijvingen beschikbaar zijn. Gebaseerd hierop kan worden gekeken of eventuele werkzaamheden van de controllers (2^e lijn) overgeheveld kunnen worden naar het primaire proces (1^e lijn). Tevens kan gebaseerd op de procesbeschrijvingen het gesprek worden aangegaan met de sleutelfiguren van het proces, zodat meer inzicht wordt verkregen in de ontwikkelingen en de risico's rondom het proces. Tot slot zijn procesbeschrijvingen dienstbaar voor het bespreken van de *checks and balances* die verweven zijn in het proces. Verloopt het proces zoals het in theoretisch opzicht beschreven is, of vertoont de praktijk een ander procesverloop. Meer inzet op deze werkzaamheden leidt er toe dat de huidige gegevensgerichte controles meer procesgericht van aard gaan worden.

Een specificatie van de aanpak van de werkzaamheden is uitgewerkt in het intern controleplan 2020.

6.1.2 INDELING WERKZAAMHEDEN: AF- EN OPSCHALEN GEBASEERD OP PRIORITEIT

Voor circa 25 processen worden rechtmatigheidscontroles uitgevoerd en controleverslagen opgesteld. Door kennis over en ervaring met deze processen, is er inzicht in welke processen minder aandacht vereisen. Er zijn namelijk processen waarvan de controleverslagen aantonen geen aanbevelingen te bevatten. Bij deze gevallen is het gewenst de huidige controle-intensiteit terug te schroeven van bijvoorbeeld jaarlijkse controle naar tweejaarlijkse controle of minder steekproeven uit te voeren. Deze aanpak leidt er toe dat er controlecapaciteit beschikbaar komt, die ingezet kan worden op het uitdiepen van relevante processen/thema's (additionele aspect van de tweede variant). Te denken valt hierbij aan inzet van controlecapaciteit op het sociaal domein.

Daarnaast dient breder ingezet te worden op de werkzaamheden rondom de risicoanalyse en risicomanagement. De huidige wijze van risicomanagementvoering is gefragmenteerd. De financieel adviseurs stellen de risicoparagraaf op en de controllers stellen de risicoanalyse samen. Het is zaak deze aspecten te integreren en onderdeel te laten zijn van integraal risicomanagementkader. Dit jaar wordt dan ook een nieuwe nota Risicomanagement opgesteld.

Een specificatie van de indeling van de werkzaamheden is uitgewerkt in het intern controleplan 2020.

6.2 MANAGEMENTTEAM

Het college dient een RMV op te stellen waarin staat dat:

“zij van mening is dat de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, (niet) rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens. De geconstateerde afwijkingen betreffen”.

Deze verantwoording betreft de rechtmatige uitvoering van de taken en omvat het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik en oneigenlijk gebruik criterium bij de desbetreffende financiële beheershandelingen en transacties.

Voor het afgeven van deze verantwoording dient het college te kunnen steunen op de aanwezigheid en het goed functioneren van controlemechanismen binnen de financieel relevante werkprocessen. Dit aangevuld met uitvoering van de VIC door de controllers, waarvan de bevindingen worden vastgelegd in de controllersrapportage.

Het managementteam en de afdelingshoofden worden in de toelichting op de RMV niet afzonderlijk benoemd. De afdelingshoofden geven leiding aan de medewerkers van de afdeling en zijn verantwoordelijk voor de efficiënte en effectieve totstandkoming van de producten en diensten. Zij vervullen derhalve een belangrijke rol in het bewaken en controleren van de processen binnen hun afdeling. Zij leveren een bijdrage aan het verklaren van afwijkingen in de toelichting op de jaarrekening.

6.3 ACTIEPUNTEN IN HET KADER VAN DE RMV

In **tabel 2** is een overzicht weergegeven van de actiepunten in het kader van de RMV.

Tabel 2 Overzicht actiepunten i.h.k. van de RMV

GEMEENTERAAD
Besluit over het ambitieniveau in relatie tot de genoemde varianten.
Vaststellen verantwoordingsgrens tussen 1% en 3% waarna bij overschrijding gerapporteerd wordt over afwijkingen.
Vaststellen rapporteringstolerantie, dus de individuele afwijkingen waarover wordt gerapporteerd (kan per criterium anders worden ingevuld): ▪ Begrotingscriterium (afwijking realisatie ten opzichte van begroting): alles / vanaf X euro; ▪ Voorwaardencriterium (financieel relevante afwijkingen van wetten, verordeningen en raadsbesluiten): alles / vanaf X euro; ▪ M&O criterium (misbruik, oneigenlijk gebruik, fraude, diefstal enz.): alles / vanaf X euro.
Aangeven aan het college wat over de rechtmatigheid in de Bedrijfsvoeringparagraaf opgenomen moet worden.
Invulling van en regie op het gesprek tussen de raad en het college over de afwijkingen.
COLLEGE VAN B&W
Besluit over het aan de gemeenteraad voor te stellen ambitieniveau.
Opnemen RMV in de jaarrekening.
Opnemen toelichting in de Bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag over de financiële rechtmatigheid.
AFDELINGSHOOFDEN
Overleg met controllers naar aanleiding van de door hen opgestelde controleverslagen.
CONTROLLERS
Opstellen intern controleplan met inbegrip van specificatie wijziging aanpak en indeling werkzaamheden.
Actualiseren nota Risicomanagement.
Afstemmen met de accountant over de werkwijze (keuze variant RMV en totstandkoming hiervan).
Actie ondernemen op specifieke onderwerpen naar aanleiding van controlebevindingen.

7 BIBLIOGRAFIE

Commissie BADO. (2019). *De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden*. Commissie BADO.

Commissie BADO. (2020). *Notitie Rechtmatigheidsverantwoording*. Commissie BADO.

Deloitte. (2019). *Managementletter 2019*. Middelburg: Deloitte.

VNG. (2020). *Invoering rechtmatigheidsverantwoording - adviezen en best practices*. VNG.

Model van de rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders¹

In deze rechtmatigheidsverantwoording geeft het College van burgemeester en wethouders aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de gemeenteraad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Deze verantwoording betreft de rechtmatige uitvoering van de taken en omvat het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium bij de desbetreffende financiële beheershandelingen en transacties. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op XX XXX 202X 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 gemeenteraad bepaald en bedraagt x% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief mutaties in de reserves en is daarmee vastgesteld op € x.

Conclusie

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 betreffen²:

-
-
-

In de paragraaf bedrijfsvoering heeft het college beschreven welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

¹ In deze tekst wordt gesproken over college van burgemeester en wethouders, maar deze geldt ook voor gedeputeerde staten van de provincie en het (dagelijks) bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Daar waar gemeente staat, dient ook provincie of gemeenschappelijke regeling gelezen te worden

² De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de Kadernota Rechtmatigheid) worden alleen vermeld indien de door de gemeenteraad gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden.

BIJLAGE 2: INGEVULDE TABEL M.B.T. EFFECTIEVE OPZET VIC

1. Deskundigheid en objectiviteit van de verbijzonderde interne controle
1.1 Rechtstreekse rapportage aan directie en college Van de uitgevoerde interne controles worden rapportages gemaakt. De rechtmatigheidsonderzoeken worden samengevat in een controllersrapportage. Deze rapportage wordt ter kennis gebracht van de directie, het college en de auditcommissie.
1.2 Bevoegdheid om zonder nader overleg naar de auditcommissie te gaan indien hij dit noodzakelijk acht Op basis van het Controllersstatuut (art. 6) hebben de controllers de bevoegdheid om zich gevraagd en ongevraagd rechtstreeks te wenden tot het college. Het statuut benoemt niet de vrije gang van de controller naar de auditcommissie. In de praktijk wordt de controller uitgenodigd voor en neemt deel aan de auditcommissie voor zover het relevante agendapunten betreffen: controleplanning, accountantsverantwoording, doelmatigheidsonderzoeken enzovoort.
1.3 Afdelingsbudget beschikbaar voor onderhouden van kennis en ervaring Er is opleidingsbudget beschikbaar. Jaarlijks wordt geïnventariseerd welke opleiding en trainingen gewenst zijn.
1.4 Zichtbare aandacht voor training-on-the-job (bespreken casussen, interne mailwisselingen, werkoverleg, overnemen van elkaars werk) In het periodieke clusteroverleg van de financieel adviseurs, financieel consultants, financieel controllers en financieel vakspecialisten worden vraagstukken met betrekking tot de planning- en controlcyclus besproken. Daarnaast vindt er veel bilateraal overleg plaats (mondeling en per e-mail) over specifieke controlebevindingen. Er zijn twee financieel controllers die elkaars werk kunnen overnemen.
1.5 Persoonlijke attitude van degenen die de verbijzonderde interne controle uitvoeren Komt aan de orde en tot uitdrukking in functioneringsgesprekken en –verslagen, beoordelingen, gesprekken met en managementletters van de accountant.
1.6 Relevante opleiding en werkervaring De controllers zijn beiden HBO-geschoold. Eén controller heeft 17 jaar specifieke ervaring in het uitvoeren van verbijzonderde interne controle. In 2019 is, na het ontstaan van de vacature, een junior controller gestart. In de organisatie is één medewerker werkzaam die gecertificeerd is als registeraccountant. Er wordt deelgenomen aan specifieke kennisplatforms (control en fiscaal) en bij nieuwe ontwikkelingen wordt deelgenomen aan trainingen (bijvoorbeeld Vennootschapsbelasting).
2. De wijze waarop de werkzaamheden van de verbijzonderde interne controle worden vormgegeven
2.1 De planning is periodiek (per jaar) vastgelegd in een door de auditcommissie of rekenkamer of het college vastgesteld jaarplan. Dit houdt in dat duidelijk is welke processen gecontroleerd worden en wat (welke geldstromen) hieronder worden verstaan Er wordt jaarlijks een plan geschreven ten behoeve van de verbijzonderde interne controle. Dit controleplan wordt vastgesteld door het college en ter kennis gebracht van en besproken in de auditcommissie waaraan de accountant deelneemt.
2.2 De accountant wordt (na vaststelling van het jaarplan) geïnformeerd over het jaarplan. Optie is ook vooraf afstemming en gezamenlijke bespreking in de auditcommissie Het controleplan wordt apart naar de accountant gestuurd. Hierbij wordt de gelegenheid geboden om op het controleplan te reageren. De managementletter en het jaarrekeningverslag van de accountant kan aanbevelingen bevatten voor het verder ontwikkelen van de verbijzonderde interne controle. Na afronding van de controle van een rekeningjaar vindt een evaluatiegesprek plaats met de accountant.
2.3 De opzet van de controle kent een vast stramien waarin onder andere evaluatie van het proces, een risico-inschatting, bepaling van de massa, bepaling van de deelwaarneming en specifieke aandachtspunten uit voorgaande jaren een plaats hebben

De controles worden volgens een vast stramien uitgevoerd waarbij alle hiervoor genoemde aspecten aan de orde komen en in het controleverslag worden beschreven. Aan de hand van bevindingen en opmerkingen van de accountant en nieuwe ontwikkelingen kunnen de controles worden aangevuld of aangepast.
2.4 Indien er een rapportage wordt opgesteld, wordt deze zichtbaar afgestemd met de betreffende afdeling of verantwoordelijke medewerker, bijvoorbeeld doordat de reactie wordt verwerkt in de rapportage Van de uitgevoerde verbijzonderde interne controles worden schriftelijke rapportages gemaakt. Het concept van de rapportages wordt per email verstuurd naar het betrokken afdelingshoofd en medewerkers, met het verzoek om hierop desgewenst te reageren. Uiteraard staat ook de mogelijkheid van mondeling overleg en toelichting open. De ontvangen reacties worden verwerkt in het controleverslag. De controller voorziet de reacties van commentaar.
3. De frequentie waarmee de verbijzonderde interne controles worden uitgevoerd en het continue karakter van deze controles
De verbijzonderde interne controles vinden plaats gedurende het hele jaar. In het eerste kwartaal van het jaar ligt de nadruk op de controle in samenhang met de jaarrekening die wordt opgesteld en gecontroleerd. In het tweede kwartaal wordt gestart met de controle op het juiste gebruik van nieuw ingevoerde tarieven en de in het eerste kwartaal opgelegde combiaanslagen. In de loop van het jaar worden de financieel relevante processen zoveel als mogelijk op de voet gevolgd om mogelijke afwijkingen in een zo vroeg mogelijk stadium te ontdekken. Per proces wordt het controledossier stapsgewijs gevoed met documenten en bevindingen. Bij het vaststellen van fouten wordt direct teruggekoppeld naar de betrokken medewerker(s) en eventueel de leidinggevende.
4. Welke controlemiddelen worden gebruikt. De audit-trail moet duidelijk zijn
In het controleverslag wordt vastgelegd wat de omvang van de te controleren massa is en op welke wijze dit integraal of bij steekproef wordt gecontroleerd. De gegevensbestanden, de daarin gecontroleerde elementen en de documenten die daarop betrekking hebben worden in het controledossier bewaard. Door middel van controlelijsten in Excel wordt een overzicht gegeven van de gecontroleerde items en bevindingen. Op jaarbasis worden bij verschillende processen controles uitgevoerd op de aansluiting tussen jaarrekening, administratie en subadministraties. De resultaten van deze totaalcontroles en verschillenanalyses worden gedocumenteerd in het controledossier.
5. Waarom zijn juist deze verbijzonderde interne controles uitgevoerd en waarom deze omvang en de timing
In het controleverslag wordt de vorm, omvang en timing van de werkzaamheden gemotiveerd op basis van de financiële omvang en risico's van de betreffende processen. Over het algemeen is sprake van een jaarlijks herhalend stramien van controlewerkzaamheden. Aan de hand van bevindingen in voorgaande jaren of bevindingen in de lopende controle kan de inrichting en omvang van de controle worden aangepast.