

Inhoudsopgave

Interne Controle, uitvoering	3
Inleiding.....	4
1. Prioritering	5
1.1 Prioritering van processen	5
1.2 Nieuwe ontwikkelingen voor IC	7
2. Voorwaarden accountantsoordeel	7
2.1 Begrotingsrechtmatigheid	7
Samenhang met (juridische) kwaliteitszorg	8
Bijlage 1: Theoretisch kader (ongewijzigd ten opzichte van IC-plan 2018).....	9
1. Kaderstelling	9
1.1 Kaders gemeenteraad	9
1.2 Overige wettelijke kaders.....	9
2. Samenhang uitgevoerde controles	9
2.1 Zelfcontrole	9
2.2 Verbijzonderde controle.....	10
2.3 Externe controle.....	10
3. Rechtmatigheid	10
3.1 Juridische en financiële rechtmatigheid.....	10
3.2 Normenkader en Toetsingskader	11
3.3 Criteria van rechtmatigheid.....	12
3.4 Specifieke onderwerpen	15
Bijlage 2: Niveaus van rechtmatigheid	17
Bijlage 3: Soorten begrotingsafwijkingen.....	18
Bijlage 4: Uitgangspunten juridische control.....	19

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

Interne Controle, uitvoering

Inleiding

De gemeente Horst aan de Maas streeft naar een optimale dienstverlening voor haar burgers. Om dat te bereiken is het belangrijk om te bepalen in hoeverre we 'in control' zijn. De resultaten uit de uitgevoerde interne controles geven informatie over het niveau waarop we 'in control' zijn en welke maatregelen genomen kunnen worden om de processen (nog) beter te beheersen.

Wat betekent 'control'?

'In Control' kan gedefinieerd worden als *'de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een effectieve en efficiënte realisatie van strategische en operationele doelstellingen alsmede het hierover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden'*.

Het college van B&W draagt zorg (conform artikel 212, 213 en 213a van de Gemeentewet) voor de interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van beheershandelingen. Dit is verder uitgewerkt in de Financiële verordening (art. 212 Gemeentewet). Om invulling te geven aan de interne toetsing wordt jaarlijks een Intern controleplan (IC-plan) opgesteld gebaseerd op artikel 21 van de huidige Financiële verordening (vastgesteld door de raad op 6-6-2017).

In dit Intern controleplan voor boekjaar 2019 is opgenomen welke verbijzonderde interne controles er voor de jaarrekening 2019 worden voorgesteld om uit te voeren (in de periode april 2019 tot en met maart 2020). Hierbij wordt ook ingegaan op eventuele wijzigingen, naar aanleiding van nieuwe wetgeving, nieuwe taken en/of bevindingen accountant. Verder wordt via bijlage 1, Het theoretisch kader, achtergrondinformatie gegeven over de kaders, samenhang in de uitgevoerde controles en dergelijke. Dit deel van het IC-plan is ongewijzigd ten opzichte van het IC-plan 2018 en daarom alleen nog ter informatie als bijlage bijgevoegd.

De uitvoering van dit IC-plan valt onder verantwoordelijkheid van het team Concerncontrol. Voorgesteld wordt om de bevoegdheid van het vaststellen van het IC-plan te mandateren aan de Concerncontroller. Aangezien de te controleren processen niet of nauwelijks wijzigen en de Interne controle een bedrijfsvoeringstaak betreft, is het mogelijk om deze bevoegdheid via een collegebesluit te mandateren. Het college zal via de IC-rapportages, die twee maal per jaar worden opgesteld, geïnformeerd worden over de bevindingen en aanbevelingen die volgen uit de uitgevoerde interne controles.

1. Prioritering

1.1 Prioritering van processen

De controlewerkzaamheden worden voortdurend getoetst op de toegevoegde waarde voor onze gemeente. Nut en noodzaak van de controles moeten duidelijk zijn, om te voorkomen dat controles een doel op zichzelf worden met een resultaat dat niet in verhouding staat tot het doel.

Om die reden, en de beperkte capaciteit, zijn de volgende criteria benoemd, die gehanteerd worden bij de prioritering van de processen waarop de interne controle zich richt:

1. Risicoprofiel proces: welke risico's worden onderkend binnen het proces en in hoeverre is sprake van toereikende beheersmaatregelen?

In de volgende situaties kan sprake zijn van een verhoogd risico:

- Nieuwe dan wel aangepaste regelgeving: aangepaste regels vragen om implementatie, interpretatie en gewenning binnen de organisatie;
- Aangescherpte controle op aanbestedingen door gemeenten op naleving van EU-regelgeving (vanaf 2019 door accountants). Onderdelen van de aangescherpte controle betreffen:
 - subsidies die worden verstrekt kunnen ook onder aanbestedingen vallen, zodra er prestatievoorwaarden worden gesteld aan de subsidieverstrekking;
 - aanbesteding voor projectontwikkelaars bij GREX / gebiedsontwikkeling;
 - uitbesteding werkzaamheden bij Publiek private samenwerking;
 - overschrijding van Europese aanbestede contracten bij zogenaamde wezenlijke wijzigingen;
 - inhuur personeel (er wordt gewerkt met Banenplein en er een raamcontract met Driessen is, lopen we hier geen groot risico, als iedereen zich aan de procesafspraken houdt);
 - ICT contracten (hiervoor geldt dat we via Inkoopbureau Zuid voor software en hardware een raamcontract hebben afgesloten. Dit raamcontract is via een Europese aanbestedingsprocedure afgesloten. Dat betekent dat het risico voor de contracten die hier onder vallen veel kleiner is);
 - onderhandelingsprocedures zonder aankondiging, dynamisch aankoopstelsel (dit is bijvoorbeeld Banenplein), open house / bestuurlijke aanbesteding (bijvoorbeeld de raamcontracten die voor zorgaanbieders via MGR worden afgesloten).

Meer informatie over de aangescherpte controle op aanbesteding is beschreven in de notitie "Uitvoering van de controle op aanbestedingsrechtmatigheid bij de jaarrekeningcontrole van decentrale overheden" van 17-1-2019 door de NBA (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) gepubliceerd.

- Personeelsverloop, vakinhoudelijke kennis gaat verloren.
2. Mate van controle in het primaire proces: wanneer sprake is van een grote mate van zelfcontrole in het primaire proces, zal de verbijzonderde interne controle zich beperken tot het reviewen van deze controles.
 3. Financiële omvang van het proces.
 4. Bevindingen voorgaande jaren door IC of accountant: wanneer in de interne controles of managementletters uit voorgaande jaren onrechtmatigheden naar voren zijn gekomen krijgt dit proces extra aandacht.

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

De voorgestelde processen die voor de jaarrekening 2019 worden meegenomen staan in onderstaande tabel:

Processen met de financiële omvang:	
1. Inkoop en aanbesteding € 19,3 miljoen	12. Leerlingenvervoer € 0,8 miljoen
2. Personeelskosten € 23,0 miljoen	13. Gemeentelijke accommodaties € 1,5 miljoen
3. Belastingen en heffingen € 16,9 miljoen	14. Begrotingsrechtmatigheid **)
4. Grondbeleid (o.a. aan- en verkopen onr. zaken) € 7,0 mln	15. Beheerplannen
5. Omgevingsvergunning € 1,2 miljoen	16. Subsidies € 2,3 miljoen
6. Secretarieleges € 0,4 miljoen	17. Kredieten en investeringen (betreft mutaties vaste activa)
7. Treasury € 1,5 miljoen	18. SiSa **)
8. WMO € 9,2 miljoen	19. Pacht landbouwgronden € 0,5 miljoen
9. Jeugdwet € 6,5 miljoen	20. Informatiebeveiliging (w.o. Suwinet)/ENSIA ***)
10. Participatiewet € 9,3 miljoen	21. Horizontaal toezicht belastingen *)
11. PGB, voor WMO en Jeugdwet € 0,8 miljoen	

(bedragen zijn afgerond en gebaseerd op de primaire begroting 2019 deze is totaal € 110,5 miljoen)

*) Proces 21 horizontaal toezicht belastingen is een onderdeel is van de overige processen, en dus niet apart wordt gerapporteerd.

**) Proces 14 begrotingsrechtmatigheid en 18 SiSa worden opgenomen in de jaarrekening en niet apart gerapporteerd in de IC rapportages.

***) Proces 20 informatiebeveiliging loopt via uitvraag ENSIA (Eenduidige Normatiek Single Information Audit). Dit zit niet in de scope van de accountantscontrole. Wij hebben de verplichting om gecertificeerde audits uit te voeren op informatiebeveiliging. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om controle op DigiD, reisdocumenten en rijbewijzen, BAG, BRP, Suwinet, Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Per proces is nagegaan, op basis van de genoemde criteria, welke mate van verbijzonderde interne controle wordt toegepast. Tevens wordt bij de controle van deze processen maximaal ingezet op een efficiënte en effectieve werkwijze.

Een aantal controles kunnen pas worden uitgevoerd c.q. afgerond als het boekjaar 2019 is afgesloten. Als het gaat om financiële aansluitingen tussen de financiële administratie en subadministraties geldt dat deze pas per 31 december 2019, als de boekhouding afgesloten is, gemaakt kunnen worden. Immers zolang er boekingen plaatsvinden veranderen de gerealiseerde cijfers. Voor de planning van de werkzaamheden van de interne controle geldt dus, dat deze in de pas moet lopen met de planning voor de oplevering van de jaarrekening en met de planning van de interimcontrole door de accountant. De planning is dat de interimcontrole in oktober-november 2019 plaats vindt en de jaarrekeningcontrole in maart-april 2020.

De daadwerkelijke uitvoering van de verbijzonderde interne controle vindt plaats aan de hand van werkplannen per proces. Voor aanvang van de interne controle wordt het werkplan doorgenomen en eventueel aangepast op de actualiteit.

Grotere (regionale)projecten

De concerncontroller draagt zorg voor het monitoren van de risico's bij de grotere (regionale)projecten die er binnen de gemeente lopen/gaan lopen.

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

1.2 Nieuwe ontwikkelingen voor IC

Nieuwe ontwikkelingen die van invloed zijn op de werkzaamheden van cluster Interne Controle zijn:

- Nieuwe accountant. Op 3 juli 2019 is de nieuwe accountant (KSG accountants) benoemd door de raad. Dit betekent dat de werkzaamheden van IC moet worden afgestemd met deze nieuwe accountant. Er zal een periode zijn waarbij de nieuwe accountant meegenomen wordt in onze werkwijze. Mogelijk is dan de conclusie dat er aanpassingen moeten plaats vinden.
- Verder aandachtspunt voor sociaal domein blijft de contracten die met zorgaanbieders worden afgesloten. De vorm en inhoud van de contracten bepaalt immers hoeveel controle er nodig is.
- Vernieuwing van de BBV (Besluit begroting en verantwoording) heeft invloed op de controlewerkzaamheden.
- Wijziging ICT-applicaties, zoals bijvoorbeeld voor verhuur gemeentelijke accommodaties, voor verwerken inkoopfacturen, migratie van Corsa naar CorsaNext.
- Wijzigingen in informatiebeveiliging en privacy-voorschriften. Onder meer audits op informatiebeveiliging via ENSIA (Eenduidige Normatiek Single Information Audit).
- Gedurende 2019 zal ook gestart worden met de implementatie van het "in control statement" (ICS) van het college. Dit betekent dat we, samen met onze nieuwe accountant, de informatie gaan delen over wat ICS inhoudt en hoe we dit gaan implementeren. Mogelijk zullen we 2020 gebruiken als een proefjaar om ervaring op te doen. Dit wordt echter in een later stadium bekeken.

Gezien de wijzigingen die er aan komen, zoals de striktere controle op aanbesteding, de invoering van het "in control statement" en de omgevingswet, kunnen de werkzaamheden bij concerncontrol erg onder druk komen te staan. Ook de nieuwe accountant zal wijzigingen meebrengen en naar verwachting gedurende het eerste controlejaar meer werk vragen.

2. Voorwaarden accountantsoordeel

Via het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) worden voorschriften aan de reikwijdte en rapportering van de accountant gesteld. Via het controleprotocol van onze gemeente zijn deze normen door de raad vastgesteld op 20-11-2018.

2.1 Begrotingsrechtmatigheid

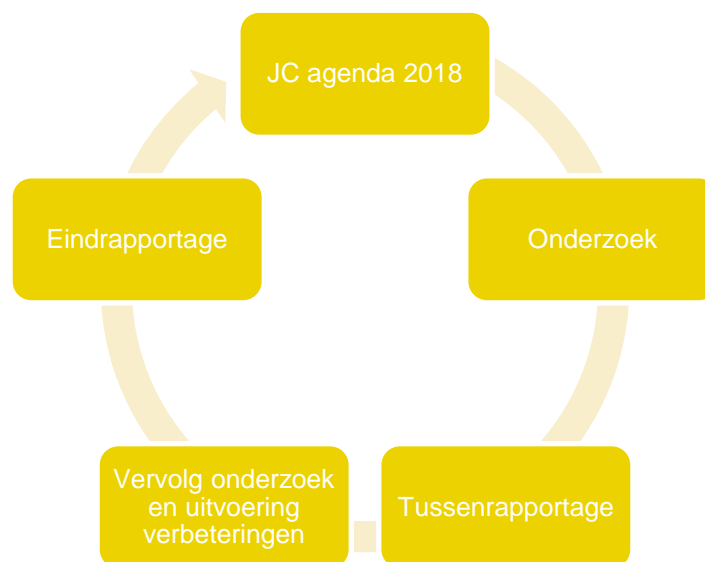
Voor het onderzoek naar begrotingsrechtmatigheid wordt gekeken naar netto overschrijdingen van de begrotingsposten. Hiermee wordt bedoeld dat hogere lasten dan begroot, die worden gedekt door hogere baten op het zelfde product, niet worden meegenomen in de beoordeling voor rechtmatigheid. Zie verder de tabel Bijlage 3 Soorten begrotingsafwijkingen.

Echter alleen overschrijdingen bij de lasten van **meer dan € 50.000** worden gerapporteerd bij de paragraaf begrotingsrechtmatigheid in de jaarrekening.

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

Samenhang met (juridische) kwaliteitszorg.

Begin 2017 is besloten in verband met de verdere invulling van juridische control, een gestructureerde informatielijn te construeren tussen concern control en BJZ en daarbij ook de kwaliteit van communiceren alsmede de financiële componenten van besluiten te betrekken. Voor de daarbij door het DT vastgestelde uitgangspunten wordt verwezen naar bijlage 4. In samenwerking tussen Concern control, BJZ, communicatie en financiën is daarvoor een juridische control cyclus ontwikkeld, aanvullend aan de Verbijzonderde Interne Controle (VIC)-functie. Omdat het gaat om de kwaliteit van onze processen, producten en diensten worden in deze onderzoeken ook de kwaliteit van het financiële proces en de communicatie meegenomen. Dat is de reden dat is gekozen voor de meer algemene en constructieve noemer 'kwaliteitszorg' (in plaats van juridische control). De kwaliteitszorg wordt ingebed in een cyclisch proces, waarbij we steeds monitoren, bijstellen en verder gaan. De planning hiervan loopt zoveel mogelijk gelijk met de planning van de verbijzonderde interne controles (VIC). Indien het onderzoek daarom vraagt wordt de planning en controlcyclus per jaarronde aangepast. Dat ziet er schematisch als volgt uit:



Aan de hand van 12 gemeentelijke werkprocessen (werkprocessen waarbij juridische kwaliteit een belangrijke rol speelt, gebaseerd op Quick Juridische Scan zoals ontwikkeld door de gemeente Groningen) zijn raakvlakken, overlap en toegevoegde waarde van juridische control in dat proces geanalyseerd. Ook is beoordeeld wat de afbreuk risico's van die processen zijn. Daarbij is niet alleen gekeken naar mogelijke juridische risico's maar juist naar die onderdelen welke de kwaliteit van onze gemeente bepalen. Steeds is daarbij gekeken met een juridische, communicatieve alsmede financiële bril. Daarbij is in beeld gebracht welke samenhang er met IC is, waar er overlap is en hoe we elkaar kunnen versterken. Zo proberen we in de organisatie tot een geheel van control's te komen, waardoor de bedrijfsvoering nog meer aan kwaliteit wint. Aan de hand van de prioritering kan jaarlijks worden bepaald waar de scope ligt van de juridische control cyclus. In 2018 is de kwaliteitscontrole uitgevoerd gericht op gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Voor 2019 wordt een ander onderwerp onderzocht in overleg met de betrokken vakafdeling. De Juridisch control agenda 2019 moet op dit moment nog worden vastgesteld. Een voorstel hierover zal in het DT worden besproken.

Bijlage 1: Theoretisch kader (ongewijzigd ten opzichte van IC-plan 2018)

1. Kaderstelling

1.1 Kaders gemeenteraad

Het kader voor de interne controle is door de gemeenteraad vastgelegd in de Financiële verordening. In artikel 21 van deze verordening is bepaald dat "het college ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorgt voor de jaarlijkse interne toetsing van de rechtmatige verantwoording van de financiële beheershandelingen. Het college legt de kaders en de reikwijdte van de interne controle vast in een intern controleplan. De uitkomsten van de interne controle worden periodiek gerapporteerd aan het management en het college. Bij geconstateerde afwijkingen neemt het management maatregelen tot herstel".

Conform de concernplanning wordt in het najaar het controleprotocol en normenkader door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin zijn de geldende wet- en regelgeving opgenomen. Ook zijn hierin de goedkeurings- en rapportagetoleranties voor de externe accountant opgenomen.

1.2 Overige wettelijke kaders

Naast de door de raad gestelde kaders zijn er ook wettelijke kaders vastgesteld, namelijk:

- Gemeentewet (art. 212/213/213a);
- Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO);
- Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV);
- Kadernota Rechtmatigheid (commissie BBV)

2. Samenhang uitgevoerde controles

Bij de controle en oordeelsvorming geldt een "drietrapsraket". Daarbij wordt er onderscheid gemaakt in controle:



2.1 Zelfcontrole

De opzet van de controle begint met de zelfcontrole binnen de afdeling zelf en door key-controls in het proces. In ons plan zetten we in op (het verder bevorderen van) zelfcontrole. Gebleken is dat de ene afdeling hierin verder

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

is dan een andere afdeling. Zo worden binnen het team WIZ kwaliteitscontroles door de juridische medewerkers uitgevoerd. Binnen andere clusters worden controles door medewerkers onderling uitgevoerd.

Bij weer andere clusters ligt het organiseren van zelfcontrole soms wat lastiger omdat de personele formatie zo gering is dat de controle over en weer door collega's binnen de afdeling niet of slechts deels mogelijk is.

Daar waar de zelfcontrole binnen de afdeling naar behoren werkt en deze zelfcontrole wordt vastgelegd, wordt bij de interne controle gebruik gemaakt van deze informatie. Hierdoor kan de verbijzonderde interne controle efficiënter en effectiever worden uitgevoerd en verder beperkt worden.

ENSIA heeft hierin een aparte rol, aangezien de vakafdelingen de vragenlijsten in ENSIA dienen in te vullen. Het invullen van de vragenlijst is een vorm van zelfcontrole. Er wordt onder meer gekeken naar of er beleid is, of dit is vastgelegd. Of de fysieke beveiliging aanwezig is enzovoort.

2.2 Verbijzonderde controle

De verbijzonderde controle wordt door een onafhankelijke medewerkster uitgevoerd. Verbijzonderde interne controle richt zich in hoofdzaak op het waarborgen van:

- Juist gebruik van gedelegeerde bevoegdheden en mandaten;
- Opvolgen van wet- en regelgeving, voorschriften, instructies en procedures;
- Betrouwbaarheid (juistheid, volledigheid, tijdigheid) en rechtmatigheid van de transacties en de daarbij behorende gegevensverwerking;
- Betrouwbaarheid (juistheid, volledigheid, tijdigheid) van informatievoorziening en verantwoordingsrapportages.
- De gegeven antwoorden in ENSIA worden gecontroleerd door de CISO (chief information security officer) samen met de IC. Tevens wordt gecontroleerd of documenten die een onderbouwing zijn voor de antwoorden aanwezig zijn.

2.3 Externe controle

De externe controle wordt uitgevoerd door de accountant die is aangewezen door de Raad. In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) is vastgelegd wat deze controle minimaal inhoudt.

De accountant toetst of de processen in de organisatie op een goede manier hebben gewerkt, waarbij men zich baseert op de bevindingen die zijn gedaan bij de verbijzonderde interne controle. Hierover wordt gerapporteerd door de accountant middels een Managementletter, die wordt opgemaakt naar aanleiding van de interimcontrole die in november plaats vindt.

Daarnaast voert de accountant de controle van de jaarrekening uit, waarna er een controleverklaring wordt afgegeven. Hierbij zijn er 4 opties:

- Goedkeurende controleverklaring;
- Controleverklaring met opmerkingen;
- Afkeurende controleverklaring;
- Verklaring van oordeelonthouding.

In het rapport van bevindingen van de accountant staan de bevindingen en aanbevelingen.

Voor de ENSIA vindt nog een audit plaats door een onafhankelijke IT-auditor. Hij geeft hierbij een rapportage af waaruit eventuele verbeterpunten worden gemeld.

3. Rechtmatigheid

Het voldoen aan rechtmatigheid is zowel voor de organisatie als voor de accountantscontrole een belangrijk doel.

3.1 Juridische en financiële rechtmatigheid

Er is onderscheid te maken in het begrip *juridische rechtmatigheid* en het begrip *financiële rechtmatigheid*.

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

Juridische rechtmatigheid = alle handelingen die rechtmatigheid aangaan. Hierbij gaat het over de naleving van wetgeving over bijvoorbeeld privacy, milieu, arbeidsomstandigheden, enz. Dus niet alleen die zaken die een directe financiële consequentie hebben.

Financiële rechtmatigheid = rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole en waarbij een duidelijke relatie bestaat met financieel beheer. Bij de jaarrekening moet worden vastgesteld dat de *baten, lasten en balansmutaties* rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het gaat hierbij dus om financiële beheershandelingen.

Voorbeelden hiervan zijn:

- overdrachten aan of van natuurlijke personen en rechtspersonen (bijvoorbeeld subsidies, uitkeringen, belastingen en heffingen);
- transacties waarbij een tegenprestatie wordt verkregen of geleverd;
- financieringen, waaronder opgenomen en uitgezette leningen en daarbij behorende rente en aflossingen;
- vermogensmutaties zoals mutaties van reserves en voorzieningen en de afschrijvingsystematiek.

Voor een gemeente, en daarmee ook voor de verbijzonderde interne controle en de accountant, is het belangrijk dat de gemeente de interne kaders inventariseert en dat er wordt getoetst op naleving van wet- en regelgeving.

Bij het stellen van de kaders geldt dat hogere regelgeving, zoals Europese en nationale regels niet door een gemeente opzij gezet kunnen worden. Dit in tegenstelling tot de lokale regels en verordeningen. De gemeenteraad bepaalt door het vaststellen van het controleprotocol en het normenkader de reikwijdte van de accountantscontrole.

Hieruit blijkt dus dat rechtmatigheid deels door de gemeente zelf wordt bepaald en deels is opgelegd.

Uit voorgaande blijkt dat de gemeente haar eigen kaders kan vaststellen. Hoe minder regels de gemeente zichzelf oplegt, hoe minder controle er nodig is. En hoe kleiner de kans dat er sprake is van onrechtmatigheid.

De verschillende niveaus van rechtmatigheid met voorbeelden zijn opgenomen in het overzicht van bijlage 2.

3.2 Normenkader en Toetsingskader

In het **Normenkader** wordt vastgesteld wat de, voor de verbijzonderde controle en de accountantscontrole relevante, geldende wet- en regelgeving is waaruit *financiële gevolgen* voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening worden opgenomen. *Hiermee wordt dus wetgeving uitgesloten die geen financiële gevolgen heeft*, denk bijvoorbeeld aan de flora- en faunawetgeving.

Het normenkader wordt vastgesteld door het college en minimaal ter kennisneming voorgelegd aan de Raad.

Het gaat hierbij om een lijst met wettelijke regels en de gemeentelijke regelgeving (verordeningen en beleidsregels). In Horst wordt er voor gekozen om dit door de Raad te laten vaststellen (conform concernplanning in het najaar 2019).

Het **Toetsingskader** bepaalt welke onderdelen van de gemeentelijke regelgeving mee wordt genomen in het oordeel over de rechtmatigheid. Via het toetsingskader kan het college besluiten om bepaalde artikelen uit een verordening niet mee te nemen voor het oordeel van de controle door de accountant.

Het normenkader wordt verplicht vastgesteld, het toetsingskader is optioneel en wordt alleen door het college vastgesteld.

Samengevat liggen de verantwoordelijkheden voor controle als volgt:

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

Onderwerp	Instrument	Verplicht/optoneel	Domein
Inrichten rechtmatigheidsbeheer	Verordening ex Artikel 212	Verplicht	Gemeenteraad
Inrichten accountantscontrole	Verordening ex Artikel 212	Verplicht	Gemeenteraad
Opdrachtverstrekking accountant	Raadsbesluit (Bijvoorbeeld via een controleprotocol)	Verplicht	Gemeenteraad
Inventarisatie wet- en regelgeving	Normenkader	Verplicht	1. College 2. Gemeenteraad (minimaal ter kennisneming)
Operationaliseren rechtmatigheidsbeheer	Beheersmaatregelen (o.a. controleplan en werkprogramma's)	Verplicht	College
Uitwerking normenkader naar regelgeving, die meeweegt in oordeel over rechtmatigheid	Toetsingskader	Optioneel	College

3.3 Criteria van rechtmatigheid

Er is een negental toetsingscriteria die bepalen of een financiële beheershandeling rechtmatig is uitgevoerd. Zes criteria van rechtmatigheid worden van oudsher al door de accountant in de getrouwheidscontrole getoetst: het calculatie-, het valuerings-, het leverings-, het adresserings-, het volledigheds- en het aanvaardbaarheids criterium (zie voor de verdere uitwerking hiervan bijlage 2).

Met name de volgende drie aanvullende criteria zijn van belang bij de controle van een rechtmatige totstandkoming van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties:

1. het begrotingscriterium;
2. het M&O-criterium (misbruik en oneigenlijk gebruik);
3. het voorwaardencriterium.

3.2.1 Begrotingsrechtmatigheid

Bij de rechtmatigheidscontrole vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op de BADO wordt begrotingsrechtmatigheid omschreven als:

“Financiële beheershandelingen, 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. In de begroting zijn de maxima van de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.”

dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij de volgende drie elementen van belang zijn:

1. de toerekening aan het juiste programma (past de handeling binnen het doel/ kader van het betreffende programma);
2. de toereikendheid van het betreffende begrotingsbedrag (ontstaan er geen overschrijdingen);
3. de juistheid van de toerekening aan het begrotingsjaar (zijn de handelingen wel aan het juiste jaar toegerekend).

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals deze zijn weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is – voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft – mogelijk sprake van onrechtmatige financiële beheershandelingen. De financiële beheershandeling die deze begrotingsoverschrijding veroorzaakt, kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid. Het bepalen van welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

De algemene lijn is dat het overschrijden van de begroting altijd onrechtmatig is, maar dat dit niet in alle gevallen hoeft te worden meegewogen in het accountantsoordeel. De kadernota rechtmatigheid 2017 van de commissie BBV bevat zeven typen overschrijdingen en de mogelijke consequenties daarvan voor het accountantsoordeel. Bijlage 3: soorten begrotingsoverschrijdingen geeft hiervan een overzicht.

3.2.2 M&O criterium (Misbruik en Oneigenlijk gebruik)

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

Onder “Misbruik” wordt verstaan (kadernota rechtmatigheid 2018):

“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 overheidsmiddelen kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsmiddelen toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.”

Onder “Oneigenlijk gebruik” wordt verstaan (kadernota rechtmatigheid 2018):

“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 verstrekking daarvan. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving.”

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

In de gemeente Horst aan de Maas is geen apart beleid geïmplementeerd op het gebied van M&O. De maatregelen op het gebied van M&O zijn verwerkt in de diverse gemeentelijke verordeningen. Derhalve vindt de controle hiervan plaats via de verschillende processen die gecontroleerd worden en de daarbij behorende regelgeving.

3.2.3 Voorwaardencriterium

In de kadernota rechtmatigheid 2018 van de Commissie BBV worden zes hoofdonderwerpen aangegeven waar in de praktijk veel over wordt gediscussieerd.

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

Meerjarige contracten

Bij meerjarige inkoopcontracten voor levering en diensten zijn de jaarlijkse lasten in de jaarrekening opgenomen. Een onrechtmatigheid bij de contractverlening, bijvoorbeeld bij het niet voldoen aan de Europese aanbestedingsregels, zou daarom jaarlijks in de afweging naar de controleverklaring kunnen blijven doorwerken, omdat de gemeenteraad geen afwijkingen van hogere regelgeving kan sanctioneren.

Stellige uitspraak van de Commissie BBV hierover:

“Neem de meerjarige contracten, die bijvoorbeeld zouden moeten voldoen aan Europese regels, in de toelichting op in de jaarrekening bij de ‘niet uit de balans blijkende verplichtingen’, voor het volle bedrag waarvoor het contract is afgesloten.

BBV schrijft voor dat van de belangrijke contracten de resterende contractwaarde in de toelichting bij de ‘niet uit de balans blijkende verplichtingen’ worden vermeld.”

komen in de jaarrekening zijn weliswaar onrechtmatig, maar aangezien ze al een keer als fout zijn aangemerkt, via de totale contractwaarde, worden deze lasten niet opnieuw als fout in de oordeelsvorming van de accountant betrokken. Heeft deze afweging in het eerste jaar niet plaatsgevonden, dan wordt de fout in het tweede jaar wel meegenomen in de oordeelsvorming van de accountant.

Legitieme afwezigheid afrekeningen

Tijdens de afronding van de jaarrekeningcontrole zal blijken dat van bijvoorbeeld verstrekte subsidies de afrekening nog niet is ontvangen. Uitgangspunt is dat de legitieme afwezigheid ervan op zich niet leidt tot een rechtmatigheidsfout. Wel moet gezocht worden naar wegen om voldoende zekerheid over de rechtmatigheid en getrouwheid te verkrijgen.

Als uit informatie uit aanvraagproces of ervaringen uit verleden en dergelijke blijkt dat onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid kan dit wel meetellen in het rechtmatigheidsoordeel.

Gemeenschappelijke regelingen

Als een gemeenschappelijke regeling (GR) geen goedkeurende controleverklaring betreffende rechtmatigheid bij zijn jaarrekening heeft, heeft dit normaal gesproken geen invloed op de controleverklaring van de gemeente aangezien de GR inzake het BBV een zelfstandige verantwoordingsplicht heeft. Verdere uitwerking hiervan staat in de notitie over Gemeenschappelijke Regelingen en Rechtmatigheid van de commissie BBV.

De wet Fido, Schatkistbankieren, Ufdo en Ruddo

De wet Financiering decentrale overheden (Fido), Regeling schatkistbankieren decentrale overheden, Uitvoeringsregel Financiering decentrale overheden (Ufdo) en Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo) bevatten regels die de risico's voor gemeenten moeten beperken bij lenen en beleggen. Overtreding van deze wetten leidt tot onrechtmatigheden.

Aanbestedingswet

Overeenkomsten die zijn gesloten na 18 april 2016 moeten voldoen aan de Europese aanbestedingsregels. Contracten voor sociale en specifieke diensten met een waarde van meer dan € 750.000 moeten met een aanbestedingsprocedure in de markt worden gezet. Dit is vooral van belang bij de WMO en Jeugdzorg. In de Gids Proportionaliteit is opgenomen de eisen, voorwaarden en criteria die aan inschrijvingen worden gesteld in redelijke verhouding moeten staan tot de opdracht.

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

Het niet voldoen aan de actuele aanbestedingswet bij de aanbesteding van opdrachten leidt tot een financiële onrechtmatigheid.

Wet Markt en Overheid (Wet M en O)

Doel van de Wet M en O is om oneerlijke concurrentie door overheidsorganisaties met marktpartijen te voorkomen. De Wet M en O schrijft voor dat bij economische activiteiten de integrale kosten van producten en diensten (inclusief winstoverslag) doorberekend moet worden aan de afnemers. Er is sprake van een economische activiteit als door de gemeente in concurrentie wordt getreden met marktpartijen.

Wet Normering Topinkomens (WNT)

De WNT kent drie regimes:

1. Een algemeen bezoldigingsmaximum
2. Een sectoraal bezoldigingsmaximum
3. Het openbaarmakingsregime

Bij het overschrijden van de WNT is er sprake van onverschuldigde betaling. De topfunctionaris is verplicht tot terugbetaling en afspraken met de topfunctionaris dienen te worden aangepast. Het niet opnemen van een eventuele terugbetalingsverplichting leidt tot een financiële onrechtmatigheid.

Voor Horst aan de Maas geldt dat alleen de gemeentesecretaris en de griffier hier onder vallen.

3.4 Specifieke onderwerpen

3.4.1 Sociaal domein

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de decentralisaties in gang getreden. De bekostiging van deze uitbreiding van taken is geregeld via het Gemeentefonds. De gemeenten hoeven dus geen specifieke verantwoording naar het Rijk over de (rechtmatige) bestedingen van deze gelden te doen. De rechtmatige besteding van deze gelden zijn dus een onderdeel van de jaarrekening die door de accountant wordt gecontroleerd.

Kaders rechtmatigheidscontrole sociaal domein

Door de grote afhankelijkheid van de aanlevering van informatie door derden (zorgaanbieders) heeft dit een bijzonder element in zich. Contracten met zorgaanbieders vallen alleen onder het normenkader voor zover deze (recht-, hoogte- en duur-)bepalingen raken uit de externe wet- en regelgeving en de gemeentelijke verordeningen. Het is dus niet per definitie zo dat het niet naleven van bepaalde contractvoorwaarden gevolgen heeft voor de rechtmatigheidscontrole van de gemeente.

Gemeenten beoordelen zelf welke combinatie aan controles nodig zijn om intern vast te stellen of de in rekening gebrachte zorg door zorgaanbieders juist en rechtmatig zijn. Hierbij speelt ook het landelijke en het regionale controleprotocol voor zorgaanbieders een rol.

Eigen bijdragen van het Centraal administratiekantoor (CAK)

Een aanvrager van WMO-voorzieningen is op grond van de WMO een eigen bijdrage verschuldigd. Het CAK is belast met de berekening, oplegging en incasso van deze eigen bijdrage. Het CAK verstrekt de gemeenten een totaaloverzicht van de geïncasseerde eigen bijdragen waarna maandelijks afstorting aan de gemeenten plaats vindt. Gemeenten kunnen niet op persoonsniveau bepalen wat de eigen bijdrage is en kunnen dus niet de juistheid en volledigheid vaststellen. De gemeente benoemt deze onzekerheid in de jaarstukken hoewel de oorzaak niet bij de gemeente ligt. Vanaf 2019 is de eigen bijdrage € 17,50.

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

Verantwoording Persoonsgebonden budgetten (PGB's) – Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Gemeenten verstrekken PGB's voor WMO en Jeugdzorg. De SVB beheert de budgetten en zorgt voor betaling aan de zorgverleners. Gemeenten moeten via de jaarstukken verantwoording over de rechtmatigheid van deze bestedingen afleggen. Gemeenten hebben hiervoor gegevens van de SVB nodig. De accountant van de SVB geeft een controleverklaring voor WMO en voor Jeugdwet af, waarvan de accountants van de gemeenten gebruik maken.

3.4.2 Onroerend zaak transacties en staatssteun

De staatssteunregelgeving van de Europese Unie is van toepassing. Dit is vooral relevant bij onroerend zaak transacties. Staatssteun treedt op als grond/gebouwen worden verkocht tegen een lagere dan marktconforme prijs. Voor vaststellen van marktconforme prijs geldt een onafhankelijke taxatie of een veiling van de onroerende zaak.

Vervolg Intern controleplan boekjaar 2019

Bijlage 2: Niveaus van rechtmatigheid

Rechtmatigheid	Externe wet- en regelgeving		Interne regelgeving	
	Kader	Voorbeeld	Kader	Voorbeeld
Niet-financieel	Internationale verdragen en Richtlijnen van de Europese Unie		Statuten, reglementen	n.v.t.
	Wetgeving waaraan de organisatie haar bestaan ontleent	<ul style="list-style-type: none"> - Grondwet - Burgerlijk wetboek - Gemeentewet 	Algemene verordeningen	Algemene politie verordening
	Algemene wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Algemene Wet Bestuursrecht - Archiefwet - Wet Milieubeheer 	Beleidsplannen / Raadsbesluiten	Toerisme en recreatie
Financieel	Internationale verdragen, Europese richtlijnen en Algemene wet- en regelgeving met direct invloed op financiële beheershandelingen	<ul style="list-style-type: none"> - Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) - Wet melding ongebruikelijke transacties (Mot) - Wet markt en overheid (Wet M en O) - Wet Financiering decentrale overheden (Fido) - Besluit schatkistbankieren - Uitvoering financiering decentrale overheden (Ufdo) - Regeling uitvoering derivaten decentrale overheden (Ruddo) - Fiscale- en sociale wetgeving - BTW-compensatiefonds - Besluit accountants- controle decentrale overheden (BADO) - Wet Normering Topinkomens (WNT) 	Verordeningen met direct invloed op financiële beheershandelingen	<ul style="list-style-type: none"> - ex. Artikel 212, 213, 213a Gemeentewet - Leges - Subsidie - Markt
	Wet- en regelgeving inzake specifieke uitkeringen en subsidies	<ul style="list-style-type: none"> - WMO - Jeugdwet - Vangnetregeling - Volwasseneducatie - Kinderopvang - Participatiebudgetwet 	Programmabegroting	Speerpunten van beleid
			Beleidsplannen / Raadsbesluiten met direct invloed op financiële beheershandelingen	- Grondbeleid

Bijlage 3: Soorten begrotingsafwijkingen

Nr.	Bij de toetsing van de begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	Onrechtmatig, telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, telt mee voor het oordeel
1.	Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen bestaand beleid en waarvoor geen begrotingswijziging is ingediend. Bijvoorbeeld: de doelgroep c.q. activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in de regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
2a	Kostenoverschrijdingen die passen binnen bestaand beleid, maar waarbij de accountant <i>ondubbeltzinnig vaststelt</i> dat die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was bij tussentijdse informatie al wel bekend, maar er is geen begrotingswijziging ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.		X
2b	Kostenoverschrijdingen die passen binnen bestaand beleid, maar die <i>niet tijdig konden worden gesignaleerd</i> .	X	
3.	Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
4.	Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter pas bij het opstellen van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) budgetoverschrijding.	X	
5.	Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen.		X
	Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten, die achteraf gezien als onrechtmatig moeten worden beschouwd, omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). In de praktijk zal het hier vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving gaan, die pas na het verantwoordingsjaar aan het licht komt. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor het verantwoordingsjaar. Wel moet de gemeente zorgen dat de overschrijding in de jaarrekening wordt gemeld. Ook kunnen er dan gevolgen zijn voor het lopende jaar.		
6a.	- geconstateerd tijdens het verantwoordingsjaar		X
6b.	- geconstateerd NA het verantwoordingsjaar	X	
7a.	Kostenoverschrijding op geactiveerde investeringen, waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - in het jaar van investeren		X
7b.	- afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	

Bijlage 4: Uitgangspunten juridische control

Uitgangspunten juridische control Horst aan de Maas geven richting aan vorm en inhoud juridische control Conform besluit DT d.d. 25-01-2017

Door het vaststellen van uitgangspunten wordt richting gegeven aan de daadwerkelijke inrichting van de juridische control. Bij het vaststellen van uitgangspunten is rekening gehouden met de weg die we in het kader van "Vakmanschap naar Meesterschap" zijn ingeslagen en zijn er op gericht het proces cyclisch te maken.

- » De juridische controlfunctie dient het management te ondersteunen in het waarborgen van de juridische kwaliteit.
- » Ieder cluster en de daaronder vallende teams zijn zelf verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van hun producten.
- » De activiteiten op het gebied van juridische kwaliteitszorg helpen en ondersteunen de medewerkers naar zelfstandigheid. Bij een gestructureerde aanpak dient de controlfunctie initiërend en coördinerend op te treden. Een en ander in afstemming met het management.
- » Binnen de organisatie zal actiever invulling worden gegeven aan de juridische controlfunctie. Deze juridische controlfunctie dient echter afgestemd te worden op de concern controlfunctie.
- » De afstemming met de P&C-cyclus, de rechtsmatigheidsaspecten en het risicomanagement zal worden geïnitieerd vanuit team concern control. Hier is dan sprake van procescontrol.
- » De taken binnen de juridische controlfunctie bij de unit BJZ richten zich op de juridisch inhoudelijke aspecten zoals het opstellen van kaders (ante control), procesverbeteringen, bewustwording en het leveren van relevante informatie (audits) aan Concern control.
- » De kwaliteitsverbetering op juridisch gebied moet er op gericht zijn de inzet van 'de achterkant naar de vóórkant' van het primaire proces te halen.