

Onderwerp	:	Controle protocol 2025-2027 Beuningen
Registratienummer	:	
Registratiecode	:	
Auteur	:	Peter Martens
Status	:	Openbaar

Concept

**VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP HET FINANCIËEL OVERZICHT EN
HET BELASTINGVERANTWOORDINGSDOCUMENT 2025 - 2027**

Inhoudsopgave

Hoofdstuk/Paragraaf	Onderwerp	Bladzijde
1	Inleiding	3
2	Doelstelling	3
3	Wettelijk kader	3
4	Delegatie-, volmacht- en mandaatregister	4
4.1.1	Legaliteitsbeginsel	4
4.1.2	Bevoegdheidstoedeling	4
4.1.3	Mandaat	4
4.2	Het wettelijk kader	4
4.2.1	Algemeen	4
4.2.2	Delegatie	4
4.2.3	Mandaat	4
4.2.4	Volmacht	5
4.2.5	Delegatie-, volmacht- en mandaatregister	5
4.3.1	Achtergrond	5
4.3.2	Richtlijn mandaat, volmacht en machtiging gemeente Beuningen 2025	5
5	Misbruik & Oneigenlijk gebruik	6
6	Algemene uitgangspunten voor de controle	7
6.1	Doel interne Controle	7
6.1.1	Wanneer is een organisatie "In Control"	7
6.2	Aspecten van interne controle	7
6.3	Criteria voor interne controle	8
6.4	Risicoanalyse Checkpoint.IC	8
7	Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties	9
7.1	Begroting en verantwoording	10
7.2	Financieel overzicht 2025-2027	10
7.3	Verantwoordingsdocument	10
7.4	Toleranties van het financieel overzicht 2025-2027	11
8	Relaties met andere controle plannen	12
8.1	Masterplan verbijzonderde interne controle (VIC)	12
8.2	Controle plan Sociaal Domein 2025	12
8.2.1	Uitgangspunten Controle Sociaal Domein	12
8.2.2	Controle aanpak	13
8.3	Controle (Audit) plan ICT IRVN en Beuningen	13
8.3.1	Normity	15
9	Rapportering door de accountant	16
10	Hardheidclausule	17
Bijlage 1	Rechtmatigheid	18
Bijlage 2	Misbruik & Oneigenlijk gebruik	20
Bijlage 3	Procesmanagement	21
Bijlage 4	Control Framework rechtmatigheid	23
Bijlage 5	Communicatie en overleg	26
Bijlage 6	Rapportage	27

1. Inleiding

Een goed opgezette interne controle is een belangrijke pijler waarop de gemeente in het kader van planning en control moet kunnen steunen. Niet alleen voor wat betreft het controleren en signaleren van tekortkomingen in de uitvoering, maar ook voor het bijsturen en het afleggen van verantwoording.

Object van controle is het Financieel Overzicht 2025 en het Verantwoordingsdocument 2025 (de financiële stromen/processen en Informatie- en Communicatie Technologie) en daarmee ook het financieel beheer over het jaar 2025, zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beuningen. Dit is eveneens afzonderlijk van toepassing voor de jaren 2026 en 2027.

De accountant geeft één verklaring voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid af. De deelnemende gemeenten dienen hun accountant van dit controleprotocol in kennis te stellen. In de Rechtmatigheid, aanvullende rechtmatigheidscriteria (zie bijlage 1) en het getrouwheidsonderzoek.

We starten in 2023 met de opzet van Control Framework om te komen tot verantwoording van het College aan de Raad over de (financiële) rechtmatigheid wanneer dit wettelijk wordt bekrachtigd. Als de wet hierop wordt aangepast zal dat tot aanpassingen leiden van het Controleprotocol. Zie Bijlage 4 Control Framework. Het is van belang dat het normenkader 2025 wordt vastgesteld, het normenkader wordt apart aangeboden naast het controleprotocol. Het normenkader heeft een jaarlijks karakter, terwijl het controle protocol voor 2025-2027 wordt aangeboden.

Het toetsingskader is in Checkpoint.IC vastgelegd. In dit informatiesysteem ten behoeve van het vastleggen audits, worden per onderwerp (bijvoorbeeld uitgaande subsidies en leges) meetpunten vastgelegd, al deze meetpunten tezamen vormen het toetsingskader. De accountant heeft toegang tot Checkpoint.IC en heeft alle meetpunten voor 2025 afgestemd met de verbijzonderde interne controle. De afstemming voor de jaren 2026 en 2027 zullen eveneens plaatsvinden.

Ook is van belang dat de processen – belastingheffingen, subsidies, Europese Aanbestedingen en betalingen - die de rechtmatigheid raken en de meest risicovolle – Sociaal Domein, grond- en bouwexploitatie - processen (uitgangspunten in bijlage 5) in de komende jaren worden vastgelegd in Engage. Daarnaast is het van belang dat in de processen de controle technische functiescheidingen worden aangegeven, daarbij is een relatie naar het delegatie-, volmacht- en mandaatregister (zie hoofdstuk 4) van essentieel belang. Om het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik (zie bijlage 2) binnen de beheerkaders te houden is het van belang dat deze mitigerende maatregel wordt opgenomen in de procesbeschrijvingen.

De externe accountant zal zijn bevindingen van de eindejaar controle en de management-letter binnen de gemeente met zowel de ambtelijke als de politieke organisatie (zie bijlage 5 communicatie).

2. Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normenkader, toetsingskader, keycontrols, risicoanalyse en beheersmaatregelen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van het financieel overzicht 2025 en het verantwoordingsdocument 2025. (zie bijlage 1).

3. Wettelijk kader

De gemeenteraad heeft op 10 juli 2023 met terugwerkende kracht 01 januari 2023 de verordening artikel 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Beuningen (gewijzigd) vastgesteld. In dit raadsbesluit is het bij de controle te hanteren normenkader in hoofdlijnen vastgelegd. Daarnaast heeft de gemeente Beuningen een nieuwe verordening uitgebracht per 10 juli 2023 met terugwerkende kracht 01 januari 2023 de verordening artikel 213a GW, onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur. Vervolgens is daar een nieuwe verordening aan toegevoegd artikel 212 GW financieel beleid, beheer en organisatie, 10 juli 2023 met terugwerkende kracht 01 januari 2023.

Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor de controlejaren 2025-2027.

4. Delegatie-, volmacht- en mandaatregister

4.1. Inleiding

4.1.1 Legaliteitsbeginsel

In Nederland is het legaliteitsbeginsel één van de grondslagen van het Nederlandse recht. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat de overheid geen inbreuk mag maken op de vrijheid of eigendom van particulieren als daarvoor niet een wettelijke grondslag bestaat.

4.1.2 Bevoegdheidstoedeling.

Bevoegdheden worden in een wettelijk voorschrift (zoals wetten, ministeriële regelingen, gemeentelijke verordening) aan bestuursorganen binnen een overheidsorganisatie toegekend. Daarvoor zijn twee mogelijkheden:

- a. De bevoegdheid wordt rechtstreeks toegekend in een wettelijke richtlijn aan een bestuursorgaan. Dit noemen we attributie. Zo wordt in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegd gegeven om een omgevingsvergunning te verlenen.
- b. De bestaande bevoegdheid wordt overgedragen aan een ander bestuursorgaan. Dit noemen we delegatie. Zo kan de gemeenteraad zijn bevoegdheid om de grenzen van de bebouwde kom vast te leggen, overdragen aan het college van burgemeester en wethouders.

4.1.3 Mandaat.

Er is een derde figuur waarbij de bevoegdheid niet over gaat, maar in naam van en onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan wordt uitgeoefend. Dit heet mandaat. Onder mandaat verstaat artikel 10.1. van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: AWB): de bevoegdheid om namens het bestuursorgaan een besluit te nemen. Er zijn andere vormen van mandaat, namelijk de volmacht en de machtiging. Bij een volmacht oefent de gevolmachtigde namens het bestuursorgaan privaatrechtelijke rechtshandelingen uit, bijvoorbeeld het sluiten van een overeenkomst. Een machtiging heeft betrekking op de bevoegdheid om namens het bestuursorgaan feitelijke handelingen te verrichten. Een feitelijke handeling is een handeling die niet als privaatrechtelijk of publiekrechtelijk is aan te merken, bijvoorbeeld het aanleggen van een rioolleiding.

4.2. HET WETTELIJK KADER VOOR DELEGATIE, VOLMACHT EN MANDAAT

4.2.1 Algemeen

De AWB bepaalt op welke wijze delegatie en mandaat tot stand komt en onder welke voorwaarden dat is toegestaan;

4.2.2. Delegatie

In afdeling 10.1.2 van de AWB staan de bepalingen over delegatie. Voor delegatie is een specifieke wettelijke grondslag vereist. Zoals hierboven al is aangegeven, is delegatie slechts aan een ander bestuursorgaan mogelijk. Daarmee is delegatie aan ambtenaren (ondergeschikten) dus niet toegestaan. Bij delegatie gaat de hele bevoegdheid over. De gemeenteraad kan niet in incidentele gevallen alsnog besluiten. Wel wordt de gemeenteraad geïnformeerd als er een besluit krachtens een gedelegeerde bevoegdheid wordt genomen. Op gemeentelijk niveau kennen we momenteel alleen delegatie van bevoegdheden van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders. Het is van belang dat iedere medewerker in de organisatie nagaat welke bevoegdheid bij wie ligt, omdat onbevoegd genomen besluiten door de rechter kunnen worden vernietigd. Ga altijd na wie bevoegd is: de gemeenteraad, het college of de burgemeester.

4.2.3. Mandaat

De wettelijke voorwaarden waaronder mandaat is toegestaan, is opgenomen in afdeling 10.1.1 van de AWB. Op volmachten en machtigingen gelden dezelfde regels als voor mandaat. Dit is vastgelegd via de schakelbepaling van artikel 10:12 AWB. Mandaat is in beginsel toegestaan, tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet (artikel 10:3 AWB). Zo komt het voor

dat mandaat uitdrukkelijk wordt uitgesloten. Ook komt het voor dat specifiek is aangegeven aan wie mandaat kan worden verleend. Daarmee is dan mandaat aan een ander uitgesloten.

4.2.4. Volmacht

De juridische term 'volmacht' betekent: de bevoegdheid om namens een rechtspersoon of natuurlijke persoon privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten (zie ook: BW-artikel 3.60). Een rechtspersoon is bijvoorbeeld: de staat, een gemeente, provincie of een waterschap. Dit zijn voorbeelden van zogenaamde publiekrechtelijke rechtspersonen (zie ook: BW-artikel 2.1). Maar ook een stichting en een vennootschap (B.V. of N.V.) zijn (privaatrechtelijke) rechtspersonen.

4.2.5. Delegatie-, volmacht- en mandaatregister

In dit register zijn de geldende delegaties, volmachten en mandaten opgenomen. Waar nodig zijn per afdeling de mandaten naar werkveld onderverdeeld. Als er sprake is van een volmacht of machtiging, wordt dat in het register aangegeven. Deze dient jaarlijks herzien te worden.

4.3 Organisatorisch Kader

4.3.1. Achtergrond

Voor alle mandaten geldt de 'Richtlijn mandaat, volmacht en machtiging gemeente Beuningen 20125' (hierna: richtlijn), voor het eerst vastgesteld op 20 juli 2010. Daarin is opgenomen hoe de gemeentelijke organisatie omgaat met het verlenen van mandaat en de wijze waarop de medewerkers met een gemandateerde bevoegdheid dienen om te gaan. Het algemene uitgangspunt in de richtlijn is dat bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie worden gelegd. Tegelijk biedt de richtlijn een organisatorisch kader om medewerkers bewuster te maken van situaties waarin het wenselijk is af te zien van een gemandateerde bevoegdheid. Vooral in bestuurlijk of maatschappelijk gevoelige zaken, is het van belang dat een besluit politiek draagvlak heeft. Om die reden worden in de richtlijn standaard algemene clausules en instructies verbonden die voor alle mandaten en ondermandaten gelden. Daarmee wordt de legitimiteit van besluiten die op basis van mandaat en ondermandaat worden genomen, gewaarborgd. De richtlijn wordt hieronder weergegeven.

4.3.2 Richtlijn mandaat, volmacht en machtiging gemeente Beuningen 2025

Vastgesteld bij besluit van 20 mei 2025

5. Misbruik & Oneigenlijk gebruik

De commissie BBV geeft in de Kadernota Rechtmatigheid 2024 – 22 oktober 2024 weer, dit zijn de minimale eisen met betrekking tot de M&O.

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

“Onder *Misbruik* wordt verstaan:

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

Onder *Oneigenlijk gebruik* wordt verstaan:

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

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet. Wanneer sprake is van misbruik van overheidsgelden moeten deze gelden door de gemeente worden teruggevorderd. Als in de jaarrekening van de gemeente geen terugvordering is verantwoord, is sprake van een getrouw beeld fout die niet wordt opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording, omdat er dan ook sprake is van een getrouw beeld fout in de jaarrekening. Wanneer misbruik van overheidsgelden is geconstateerd en een terugvordering (met eventueel een boete) is opgelegd blijft staan dat misbruik van overheidsgelden heeft plaatsgevonden. Indien de omvang van dit misbruik samen met andere financiële rechtmatigheidsfouten bij de gemeente de verantwoordingsgrens heeft overschreden - moet dit misbruik van overheidsgelden worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Het M&O beleid zal jaarlijks worden beoordeeld c.q. worden aangepast, indien daar aanleiding voor is.

(Zie Bijlage 2 Misbruik & Oneigenlijk gebruik)

6. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

6.1. Doel Interne Controle

Het belang van de interne controle komt voort vanuit de verantwoordingsplicht over de (financiële) activiteiten. Er wordt van het bestuur van de gemeente verwacht dat zij deze verantwoording beheersen. Het zicht hierop komt grotendeels vanuit interne controles en de daaruit voortvloeiende rapportages. De externe accountant is de partij die uiteindelijk een verklaring geeft met de conclusie over deze verantwoording. Dit kan enkel structureel tot een goedkeurende verklaring leiden wanneer de administratieve organisatie en de interne controle goed ingericht is. De verantwoording moet 'getrouw' en 'rechtmatig' zijn.

Dat laatste is op te vatten in het juridische kader of in het kader van de accountantscontrole. Rechtmatigheid in het juridische kader is het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels. De rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole is het vaststellen dat de baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit betreffen financiële beheerhandelingen, en niet-financiële handelingen/beslissingen die kunnen leiden tot financiële risico's. Hier hoort het voldoen aan relevante wet- en regelgeving dus ook bij.

Interne controle heeft als doel onvolkomenheden in de procesbeheersing en de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren. Feitelijk moet de interne beheersing (interne controle) geborgd zijn in de lijn, dus in de processen. Wanneer de procesbeheersing in de lijn goed op orde en inzichtelijk is, voorkomt dit veel onnodig controlewerk achteraf en kan worden volstaan met verbijzonderde interne controle.

6.1.1 Wanneer is een organisatie "In Control"

(zie bijlage 5 Procesmanagement en bijlage 6 Control Framework)

We hebben in 2023 afgesproken met College en Raad dat op basis van het volwassenheidsniveau van het Kennis Informatie Centrum dat we eind 2025 voldoen aan niveau 5 risico gestuurd werken.

6.2. Aspecten van Interne Controle

Voor de interne controles zijn een aantal criteria van toepassing. Deze criteria hebben betrekking op de getrouwheid en rechtmatigheid. Voor getrouwheid moet voldaan zijn aan 6 criteria. Om aan rechtmatigheid te voldoen moet automatisch aan deze 6 criteria worden voldaan, en ook 3 aanvullende criteria. Deze zijn hieronder benoemd:

- Getrouwheid:
 - Volledigheids criterium (*alle te verantwoorden opbrengsten zijn verantwoord*)
 - Valuerings criterium (*het tijdstip van de betalingen en de verplichtingen is juist*)
 - Leverings criterium (*de geleverde goederen of diensten zijn juist*)
 - Calculatie criterium (*de vastgestelde bedragen zijn juist vastgesteld en/of berekend*)
 - Adressering criterium (*de betaling is gedaan aan de juiste persoon of organisatie*)
 - Aanvaardbaarheid criterium (*de financiële beheershandelingen past binnen de gestelde kaders*)
- Rechtmatigheid:
 - Begrotings criterium (*de financiële beheershandelingen past binnen de vastgestelde begroting*)
 - Voorwaardencriterium (*de financiële beheershandelingen voldoet aan de geldende regelgeving*)
 - M&O-beleid (*het beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik is nagevolgd*)
(Zie bijlage 1)

6.3. Criteria voor Interne Controle

De uitvoering van de interne controles begint bij de risicoanalyse. De geïdentificeerde risico's worden ondervangen door *interne beheersmaatregelen in de administratieve organisatie*. Wanneer deze risico's daadwerkelijk ondervangen worden in de administratieve organisatie en interne beheersmaatregelen, is de opzet voldoende. Met een *lijncontrole* zal vervolgens het bestaan van de administratieve organisatie en interne beheersmaatregelen vastgesteld worden. Vanuit hier kan de interne controle systeemgericht of gegevensgericht ingericht worden. Waar *het bestaan* is vastgesteld kan *de werking* vastgesteld worden door een *systeemgerichte controle*. Het aantal dat gekozen wordt voor deze selectie wordt bepaald op basis van frequentie van de interne beheersmaatregelen. Met een vastgestelde werking wordt de *getrouwheid* en *rechtmatigheid* voldoende gewaarborgd. Wanneer het bestaan niet kan worden vastgesteld, kan gekozen worden voor een gegevensgerichte controle. Waar mogelijk kan ook gekozen worden om een IT-controle te testen, waar uitvoeren van de lijncontrole en het vaststellen van de wijzigingen gedurende het jaar voldoende is.

Gedetailleerde uitwerking is terug te vinden in het controleplan Beuningen 2025.

6.4. Risicoanalyse Checkpoint

In de risicoanalyse wordt rekening gehouden met de volgende risicovelden:

1.1	Historie
1.2.1	Administratieve organisatie
1.2.2	Interne controle
1.2.3	Toetsing/kwaliteitsmeting
1.2.4	Functiescheiding
1.2.5	Formatie
1.2.6	Deskundigheid
1.3	Foutverwachting

Voor verdere verdieping zie het Controle Plan 2025 Beuningen.

7. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

In Staatsblad 99-2025 is onder meer wijziging opgenomen van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) en het BADO (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden). Wat betekent dat voor jou en jouw gemeente?

Vanaf 1 januari 2025 zijn belangrijke wijzigingen doorgevoerd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO). Deze aanpassingen hebben directe gevolgen voor de manier waarop gemeenten hun financiële huishouding verantwoorden en gecontroleerd worden. We zetten de belangrijkste punten voor je op een rij.

1. Definitieve introductie rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening (BBV)

Het college van B&W is voortaan zelf verantwoordelijk voor de verantwoording over de financiële rechtmatigheid. In plaats van de accountant, rapporteert het bestuur nu over fouten én onduidelijkheden (bij elkaar opgeteld) die boven een verantwoordingsgrens ("nieuw": max. 2% van de totale lasten, excl. de toevoegingen aan de reserves) uitkomen. De rechtmatigheidsverantwoording wordt daarmee definitief een volwaardig onderdeel van de jaarrekening.

2. Eén "nieuwe" goedkeuringstolerantie van 2% voor de accountant (BADO)

Voorheen hanteerde de accountant aparte toleranties voor fouten (1%) en onzekerheden (3%). Die worden nu samengevoegd tot één goedkeuringstolerantie van 2% van de totale lasten (excl. toevoegingen aan reserves).

3. Uniformering controle op specifieke uitkeringen (SiSa)

De accountant geeft voortaan een expliciet oordeel over de rechtmatigheid van specifieke uitkeringen. Dit oordeel komt in een aparte sectie in de accountantsverklaring. Ook het college moet deze fouten/afwijkingen opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording.

4. Nieuwe paragraaf: Openbaarheid nu definitief geregeld (BBV)

De Wet open overheid (Woo) vraagt om een paragraaf in de begroting en jaarstukken waarin beleidsvoornemens en uitvoering van de Woo worden toegelicht.

Wat zet je hierin?

- Beleidsvoornemens op het gebied van transparantie en informatiehuishouding.
- Korte reflectie op de uitvoering daarvan. Geen zware verantwoording, wel op hoofdlijnen.

5. Tijdelijke verlaging grensbedrag verzameluitkering

Tussen 2024 en 2026 is het grensbedrag voor verzameluitkeringen tijdelijk verlaagd naar €1 miljoen (incl. BTW). Vanaf 2027 geldt weer het oude bedrag van €10 miljoen.

7.1. Begroting en Verantwoording

Uitvoering ligt in artikel 186 van de Gemeentewet.

De financiële begroting is een financiële samenvatting van de baten en lasten vanuit de programma's, de algemene dekkingsmiddelen, overhead, onvoorzien en VpB. Baten en lasten die voortkomen uit mutaties in de reserves worden per programma apart inzichtelijk gemaakt.

De financiële begroting moet in ieder geval de volgende onderdelen bevatten:

1. Het overzicht van baten en lasten en de toelichting. In de toelichting wordt onder andere aangegeven waarop de ramingen zijn gebaseerd en waardoor eventuele verschillen ten opzichte van vorig jaar zijn ontstaan
2. De uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting. Ook in die toelichting wordt onder meer aangegeven waarop de ramingen zijn gebaseerd en waardoor eventuele verschillen ten opzichte van vorig jaar zijn ontstaan
3. De bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld. De taakvelden hoeven niet in de programma's te staan. Om raadsleden hier toch inzicht in te geven en de gemeente op dit punt te kunnen vergelijken met andere gemeenten is deze bijlage verplicht gesteld.

Uitgebreide informatie over de inhoud van de financiële begroting is te vinden in art. 17 t/m 21 van het BBV. Een deel van de onderwerpen die verplicht worden gesteld in de financiële begroting worden ook op andere plekken behandeld. Daarom kan voor deze onderwerpen volstaan worden met het noemen van en verwijzen naar de plaatsen in de begroting waar deze informatie gevonden kan worden.

De controle van het Financieel Overzicht 2024 en het Verantwoordingsdocument 2025 wordt uitgevoerd door het bestuur van de centrumgemeente benoemde accountant. De werkzaamheden zijn gericht op het afgeven van een oordeel over:

7.2 Financieel overzicht 2025

1. de **getrouwe** weergave van de in het financieel overzicht gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
2. de inrichting van het **financieel beheer** en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
3. het **in overeenstemming** zijn van de door het bestuur opgestelde financieel overzicht met de bij of op grond van algemene maatregel van bestuur te stellen regels;
4. de **verenigbaarheid** van het **verslag** met het financieel overzicht;

Het **rechtmatig** tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, **waaronder door middel van dit protocol specifiek aangewezen** interne regelgeving, waarbij gemeentelijke verordeningen niet als zodanig zijn uit te sluiten; Het financieel overzicht bevat zowel financiële als niet financiële informatie.

7.3 Verantwoordingsdocument (Financiële en Informatie- en Communicatie Technologie stormen/processen) 2025

1. De juiste en volledige weergave van de financiële stromen (processen);
2. Het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten in overeenstemming met de begrotingen met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de verordeningen.
Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder (althans voor de controle van het Financieel Overzicht 2024 specifiek aangewezen) gemeentelijke interne regelgeving", waarbij gemeentelijke verordeningen niet als zodanig zijn uit te sluiten.
Voorwaarde voor uitvoering van de rechtmatigheidscontrole door de accountant is de beschikbaarheid van een normenkader en onderliggend een toetsingskader voor de regelgeving van de gemeenten.

7.4 Toleranties van het Financieel Overzicht Beuningen 2025

De wettelijk (BADO) grondslag en de bedragen zijn gerelateerd aan de primitieve begroting 2025 – 2027 Beuningen.

Totaal baten en lasten (meerjaren)begroting 2025 - 2028 (x € 1.000)				
+=voordeel/=-nadeel	2025	2026	2027	2028
Totaal baten (inclusief reserves)	86.864	84.227	85.448	86.975
Totaal lasten (inclusief reserves)	-86.690	-87.891	-89.219	-91.671
Resultaat (meerjaren) begroting	174	-3.664	-3.771	-4.696

Uitgangspunten	Grondslag	Bedrag 2025	Bedrag 2026	Bedrag 2027
Goedkeuringstolerantie fouten	2% lasten inclusief reserves	1.734	1.758	1.784
Goedkeuringstolerantie onzekerheden	2% lasten inclusief reserves	1.734	1.758	1.784
Rapporteringstoleranties	10% van de goedkeuringstolerantie	86.690	87.891	91.671

De toleranties voor 2024 waren:

Op basis van de (primaire) begroting 2024 van de gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van ongeveer € 804.000 en een totaal van onzekerheden van € 2.412.000 de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten.

De rapportagetolerantie bij interne controle is nul, dat wil zeggen dat over elke geconstateerde fout gerapporteerd moet worden. Natuurlijk zal in de rapportage rekening gehouden worden met het gewicht van het geconstateerde feit. Ook of een tekort uniek, incidenteel dan wel structureel van aard is.

7.5 Tolerantie Verantwoordingsdocument Beuningen 2025-2027

Kadernota rechtmatigheid 2025

29 sep 2025 om 17:09

Publicatiedatum: 29 sep 2025 om 17:09

In de onderstaande aanpassing van de rechtmatigheidsverantwoording betreft de belangrijkste aanpassing, het aanpassen van de toleranties, vandaar in deze paragraaf de Kadernota rechtmatigheid hier is geplaatst.

De Commissie BBV heeft de Kadernota rechtmatigheid 2025 gepubliceerd. Hierin zijn de gevolgen van de wijzigingen van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), het Waterschap besluit en het Besluit financiële verhouding 2001 van 16 april 2025 in verband met het verder uitwerken van de rechtmatigheidsverantwoording verwerkt. Ook is in deze nieuwe kadernota rekening gehouden met de strekking van alle gegeven antwoorden uit de V&A-rubriek tot en met 1 september 2025. De bepalingen en richtlijnen van deze kadernota treden in werking met ingang van het verslaggevingsjaar 2024.

Ten opzichte van de vorige versie zijn de wijzigingen beperkt. De belangrijkste zijn:

- De verantwoordingsgrens valt vanaf 2025 binnen de bandbreedte van 0% tot 2% van de totale lasten van de gemeente. Dit was tot en met 2024 binnen de bandbreedte van 0% tot 3%.
- Het percentage voor de verantwoordingsgrens geldt vanaf 2025 voor de rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden samen. Tot en met 2024 gold het percentage van de verantwoordingsgrens afzonderlijk voor rechtmatigheidsfouten en voor onduidelijkheden.
- Vanaf 2025 geldt dat de omvangbasis voor het percentage van de verantwoordingsgrens de lasten van de gemeente exclusief toevoegingen aan de reserves is. Tot en met 2024 was dit inclusief toevoegingen aan de reserves.

8. Relatie met andere Controle Plannen

8.1. Masterplan verbijzonderde interne controle 2025 Beuningen

Het masterplan verbijzonderde interne controle (=VIC) Beuningen is een operationele vertaling van de kaders van het Controle Protocol 2025-2027 Beuningen. In het masterplan VIC 2025 Beuningen worden de interne controle activiteiten en de speciale onderzoeken aangegeven en gepland, de ondersteuning bij de interimcontrole en de eindejaar controle. In de planning worden standaard de op- en aanmerking van de externe accountant meegenomen.

Een doelstelling van het controleplan is een maximale aansluiting te realiseren tussen de uitgevoerde (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden en de door de accountant te verrichten (externe) controlewerkzaamheden. Daarom is het belangrijk om de controlerende accountant hierbij te betrekken, waarbij wij als gemeente echter wel onze eigen verantwoordelijkheden blijven houden. Volgens de Controle en Overige Standaarden (ook wel COS genoemd) toetst de accountant jaarlijks de kwaliteit van de opzet, de invoering (het bestaan) en de werking van de belangrijkste interne controlemaatregelen voor alle significante financiële bedrijfsprocessen. Hiertoe maak de accountant gebruik van de intern uitgevoerde en vastgelegde verbijzonderde interne controles.

Als het Controle Protocol 2025-2027 Beuningen wijzigt, dat kan betekenen, dat het masterplan VIC en de daarbij behorende activiteiten en planning daarop worden aangepast.

Het masterplan VIC 2025 Beuningen zal dieper – meer operationeel – ingaan op de relatie met het interne controle plan 2025 Sociaal Domein door de afdeling Kwaliteit.

8.2. Controle Plan Sociaal Domein 2025

Het Controle Plan Sociaal Domein zal voor zowel de WMO als de Jeugd gebaseerd op het document Controle Plan WMO/Jeugd vanaf 2019. Daarnaast zal binnen het controle plan Sociaal Domein rekening gehouden worden met het beleidsplan AVG/BIO.

8.2.1. Het uitgangspunt voor de controles van het Controle Plan Sociaal Domein is:

De controles die worden uitgevoerd hebben betrekking op drie aspecten in het zorgproces, namelijk:

- ☐ controle op toewijzing
- ☐ controle op declaratie
- ☐ controle op prestatie (feitelijke levering van de zorg)

De controle op het toewijzings- en declaratieproces vindt plaats door middel van systeemgerichte controlewerkzaamheden. Eventueel dienen ook nog aanvullende gegevensgerichte controlewerkzaamheden te worden verricht. Bij het uitvoeren van de systeemgerichte werkzaamheden (lijncontroles) worden verschillende onderdelen binnen het zorgproces doorlopen. Er worden tevens verschillende lijncontroles verricht. Allereerst vindt een lijncontrole plaats die gericht is op de juistheid, waarbij verschillende onderdelen binnen het zorgproces worden behandeld.

Naast de hiervoor beschreven lijncontrole die wordt verricht om de juistheid van verschillende onderdelen binnen het zorgproces vast te stellen, worden er tevens lijncontroles uitgevoerd die gericht zijn op de volledigheid. Hierbij worden twee verschillende lijncontroles verricht die 'los staan' van elkaar:

- ☐ Lijncontrole om volledigheid behandeling zorgaanvragen vast te stellen (sluitend toewijzingsproces)
- ☐ Lijncontrole om volledigheid declaratieproces vast te stellen

De verschillende lijncontroles staan op de volgende bladzijde schematisch weergegeven. Ook wordt aangegeven welke stappen doorlopen worden bij het uitvoeren van de lijncontrole die gericht is op het vaststellen van de juistheid.

8.2.2. De controle aanpak

a) *Administratieve organisatie*

De basis voor de uitvoering van de risicoanalyse en de totstandkoming van de werkplannen zijn procesbeschrijvingen. De processen worden beoordeeld op actualiteit en waar nodig vinden aanpassingen plaats.

Bij de uitvoering van de interne controlewerkzaamheden wordt zoveel mogelijk gesteund op de aanwezige beheersingsmaatregelen. Bij tekortkomingen in de interne beheersing zullen meer gegevensgerichte werkzaamheden moeten plaatsvinden.

b) *Vastlegging uitgevoerde controlewerkzaamheden.*

De vastlegging van de interne controles vindt zoveel mogelijk digitaal plaats en de bestanden dienen te worden opgeslagen in een vooraf vastgestelde mappenstructuur.

c) *Controleaanpak*

De rechtmatige besteding van de zorglasten is, zoals eerder beschreven, belangrijk voor de gemeente en ook voor de accountant om haar oordeel te kunnen vormen.

Rechtmatigheid heeft betrekking op de volgende drie aspecten:

- Recht. Het rechtmatig toekennen van zorg.
- Hoogte. Het juist toepassen van gecontracteerde tarieven. Het juist/volledig leveren van zorg.
- Duur. De omvang van de zorg

Daarnaast is, zoals eerder beschreven, de getrouwheid een belangrijk aspect voor de gemeente. De levering van de zorg wordt als een belangrijk getrouwheidsaspect gezien, omdat de gemeente het belangrijk vindt dat wordt vastgesteld dat betaalde/ verantwoorde zorg is geleverd.

8.3. Controle (Audit) Plan ICT IRVN en Beuningen

Vanuit IRVN is voor alsnog geen Controle Plan ICT aanwezig, het doel is in 2025 tot een gezamenlijk plan te komen. In het Controle (Audit) plan komt naar voren, wie de audit uitvoert en waar een auditor aan dient te voldoen om de audit te mogen uitvoeren, namens welke organisatie wordt de audit uitgevoerd, wat is/zijn de frequenties van de audits en met wie dienen de uitkomsten gedeeld worden en geaccordeerd worden.

Voor de volgende onderdelen zijn er wettelijk controles aanwezig:

1. Ensia

Gemeenten verantwoorden zich over informatiebeveiliging en – kwaliteit via ENSIA. Dat staat voor Eenduidige Normatiek Single Information Audit. De focus van ENSIA ligt op verantwoording richting de gemeenteraad, het hoogste politieke orgaan van de gemeente. Parallel hieraan leggen gemeenten verantwoording af aan de rijksoverheid waar het gaat om het gebruik van landelijke voorzieningen. ENSIA is een initiatief van gemeenten en de ministeries van BZK en SZW. ENSIA streeft naar een zo effectief en efficiënt mogelijk ingericht verantwoordingsstelsel voor informatieveiligheid. ENSIA wordt door gemeenten, provincies, waterschappen en enkele onderdelen binnen de rijksoverheid gebruikt om zich te verantwoorden over de staat van informatiebeveiliging op basis van de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid) en het gebruik van de Geo-basisregistraties.

ENSIA structureert verantwoording over de Basisregistratie Personen (BRP) en Reisdocumenten, Digitale persoonsidentificatie (DigiD), Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT), Basisregistratie Ondergrond (BRO) en de Structuur uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) richting de rijksoverheid.

Enkele onderdelen worden hierna toegelicht:

DigiD

Organisaties die DigiD gebruiken moeten jaarlijks een ICT-beveiligingsassessment doen. Met ICT-beveiligingsassessments DigiD houdt Logius toezicht op de DigiD-aansluitingen. Hiermee houden we het gebruik van DigiD veilig. Betrouwbare digitale communicatie is van groot belang voor het vertrouwen in en de integriteit van elektronische (overheids)dienstverlening. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de

veiligheid van DigiD. Dit betreft niet alleen het middel zelf, maar ook de daarop aangesloten digitale diensten.- Er wordt toezicht gehouden op de koppeling van DigiD met de webapplicatie van een aangesloten organisatie. Alle organisaties die DigiD gebruiken moeten voldoen aan het DigiD Normenkader v2.0. Toetsing hiervan gebeurt op basis van een IT-audit. Een organisatie met een DigiD aansluiting:

- laat jaarlijks een assessment uitvoeren
- zorgt voor het oplossen van eventuele tekortkomingen
- levert een door een RE-auditor opgestelde en ondertekende rapportage aan bij Logius

Logius houdt toezicht op het tijdig naleven van de assessmentplicht en beoordeelt de IT-auditrapportage (assessmentrapportage)

Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)
Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zijn per 1 januari 2020 overgegaan op één uniform normenkader voor informatiebeveiliging. Daarmee moeten bestuurders er meer grip op krijgen.. BIO. De BIO vormt het normenkader voor het verantwoordingsstelsel ENSIA, dat we daar vanaf 2020 voor gebruiken.

Suwinet

Suwinet is een digitale infrastructuur die is ontwikkeld door en om ervoor te zorgen dat, de Suwipartijen (UWV, SVB en gemeenten) gegevens met elkaar kunnen uitwisselen voor de uitoefening van hun wettelijke taak. Er worden alleen gegevens uitgewisseld voor zover daar een wettelijke grondslag voor is.

BKWI beheert de Suwinet Services waar Suwinet-Inkijk er één van is. Suwinet-Inkijk biedt overheidsorganisaties de mogelijkheid om persoonsgegevens van burgers, die bij verschillende organisaties of basisregistraties zijn opgeslagen, te raadplegen. Medewerkers van de SVB, UWV en gemeenten kunnen via deze applicatie persoonsgegevens van verschillende overheidsorganisaties raadplegen.

De gegevens die getoond worden zijn vastgelegd in de wettelijke taak die de afnemende organisatie uitvoert en bepaalt welke gegevens van welke burgers mogen worden geraadpleegd. Het betreffen gegevens over onder meer uitkeringen, werk, re-integratie en opleidingen.

De verantwoording Suwinet vindt plaats op basis van een jaarlijkse zelfevaluatie aan de hand van de BIO vragenlijst ENSIA. Een IT-auditor toetst de ENSIA-uitkomsten. De verantwoording Suwinet wordt via ENSIA aangeleverd aan het BKWI.

2. Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Overheden die persoonsgegevens gebruiken moeten deze volgens de AVG beveiligen. Er moeten passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen. De organisatie dient zich te verantwoorden over het zorgvuldig gebruik van persoonsgegevens. Dit betekent, dat allerlei (beveiliging)maatregelen moeten worden uitgevoerd en controles moeten plaatsvinden om aan te tonen, dat aan de regelgeving wordt voldaan.

3. Wet politiegegevens (Wpg)

Nieuw in 2021 is de verplichte externe audit op de Wet politiegegevens. Wanneer een gemeente haar taken uitvoert en daarbij persoonsgegevens verwerkt, is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) altijd van toepassing. Maar als een Buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) persoonsgegevens verwerkt, dan ligt dat soms net even anders. Die gegevens kunnen namelijk onder verschillende wettelijke regimes vallen. Persoonsgegevens die een boa verwerkt in zijn rol als toezichthouder, vallen onder de AVG. De gegevens die de boa als opsporingsambtenaar verwerkt, vallen onder de Wet politiegegevens (Wpg).

Voor gegevens die onder de Wpg worden verwerkt (voor opsporing dus), gelden andere regels dan onder de AVG het geval zou zijn geweest. Bijvoorbeeld andere bewaartermijnen, of andere eisen die gelden bij het onderling delen van gegevens. Het is daarom van belang dat de gegevensverwerkingen die onder de Wpg vallen, andere kenmerken krijgen dan de gegevensverwerkingen die onder de AVG vallen. Om vast te kunnen stellen dat gemeenten dit bij hun verwerkingen in overeenstemming met de wettelijke eisen hebben toegepast, wordt de audit Wet politiegegevens uitgevoerd.

Jaarlijks dient er een interne audit uitgevoerd te worden.

De interne audit heeft betrekking op één dan wel een aantal onderdelen van de wet en heeft tot doel voor het onderdeel of de onderdelen van de wet waar de interne audit zich op richt, op systematische wijze te toetsen of aan de bepalingen van de wet op adequate wijze uitvoering is gegeven. Hiertoe vindt een beoordeling plaats van de volgende aspecten binnen de organisatie van de audit:

- a. de opzet en het bestaan van maatregelen en procedures die in de borging van de wettelijke eisen moeten voorzien;
- b. de werking van de getroffen maatregelen en procedures.

Twee jaren na inwerkingtreding van de wet in 2019, en vervolgens eenmaal in de vier jaren, laat de verwerkingsverantwoordelijke de uitvoering van de bij of krachtens de wet gegeven regels door een privacy audit controleren, op bij ministeriële regeling te bepalen wijze.

De controle heeft betrekking op de wijze waarop het verwerken van politiegegevens is georganiseerd, de maatregelen en procedures die daarop van toepassing zijn en de werking van deze maatregelen en procedures.

Een onafhankelijke auditor die voldoet aan de bij ministeriële regeling te stellen eisen van werkwijze, deskundigheid en betrouwbaarheid voert de controle uit.

8.3.1. Normity

Eind 2025 zijn we als interne controle begonnen om Normity te gebruiken, niet om inhoudelijk de werkzaamheden van de CiSo, PO (privacy officer) en FG (functioneel gegevensbeheerder) te controleren, maar wel vaststellen dat zij alle wettelijke processtappen hebben doorlopen. Als interne controle leggen we deze processtappen vast in Normity.

9. Rapportering door de accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt:

Interim/controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim/controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag, genaamd management-letter, uitgebracht aan de raad. De management-letter geeft inzicht in het volwassenheidsniveau van de gemeente.

Verslag van bevindingen met betrekking tot de jaarrekeningcontrole en de controle van het verantwoordingsdocument

Overeenkomstig de gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.).

Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 7 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert zo nodig ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door Munitax gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

Controleverklaring

In de twee controleverklaringen betreft dit het Financieel Overzicht 2025-2027 en het Verantwoordingsdocument 2025-2027 wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid.

De controleverklaringen zijn specifieke verantwoordingen en controleverklaringen voor alle gemeenten (deelnemers) gezamenlijk waarin de voor de individuele deelnemers relevante bedragen worden gespecificeerd. In de verklaringen wordt verwezen naar de grondslagen. Hierbij zal de opzet en het bestaan van de administratieve organisatie / interne controle (AO/IC) worden vastgesteld.

Het uitgangspunt is dat normaliter de werkzaamheden en rapportage van de accountant van Munitax voldoende controle-informatie biedt voor de accountant(s) van de gemeenten zodat aanvullende audit en of werkzaamheden niet nodig zullen zijn.

10. Hardheidsclausule

Ondanks het feit dat het normenkader zorgvuldig is opgesteld is het niet mogelijk te garanderen dat dit kader hiermee limitatief is. Dat betekent dat in die gevallen waarin de interne wet- en regelgeving zoals die is opgenomen in het normkader niet voorziet, dan wel (interpretatie)ruimte laat, het bestuur gemandateerd is om beslissing te nemen. Wanneer het bestuur van de centrumgemeente van dit mandaat gebruik maakt, legt zij hierover verantwoording af richting de deelnemers.

Bijlage 1: Rechtmatigheid, aanvullende rechtmatigheidscriteria en het getrouwheidsonderzoek

Voor de interne controle zijn een aantal criteria van toepassing. Deze criteria hebben betrekking op de getrouwheid en rechtmatigheid. Voor getrouwheid moet voldaan zijn aan 6 criteria. Om aan rechtmatigheid te voldoen moet aan de 3 aanvullende criteria. Deze zijn hieronder benoemd.

- Rechtmatigheid criteria:
 1. Begroting
 2. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O, zie bijlage 5)
 3. Voorwaarden.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening.

De drie meest recente criteria zijn hieronder nader uitgewerkt:

- Het begrotingscriterium:

Via de door de raad vastgestelde financiële verordening ex. artikel 212 GW is nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma passen.

Toelichting

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 beheer handelingen. De financiële beheershandelingen die deze begrotingsoverschrijding veroorzaakt, kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals deze is geregeld in de Gemeentewet.

Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid. Bij hogere lasten dan was begroot, zal bijvoorbeeld worden beoordeeld of deze worden gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen van welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

- Het voorwaardencriterium:

Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

In de verantwoording over rechtmatigheid legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid van de baten en lasten op een drietal criteria: Begrotingscriterium, Voorwaardencriterium en Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. Het college verklaart, dat de interne beheersings- en controlesystemen van een gemeente adequaat en effectief zijn. Het gaat om borging van een diversiteit aan processen, beheersing van risico's én om de competenties van de medewerkers.

Voor de rechtmatigheid zijn de volgende vijftien onderdelen van toepassing:

1. WMO;
2. Jeugd;
3. Participatie wet;
4. Algemene uitkeringen;
5. Personeel;
6. Betalen (nieuwe en gewijzigde crediteuren, facturen en bankbetalingen)
7. Inkopen en
8. Aanbesteden
9. (Bouw)leges;
10. Huurbaten
11. SiSa
12. Grondexploitatie
13. Inkomende (project)subsidies;
14. Uitgaande subsidies;
15. Belastingen.

Bijlage 2 Misbruik & Oneigenlijk gebruik

1.1 Wat willen we bereiken?

Misbruik en oneigenlijk gebruik is extern gericht en heeft betrekking op de inwoner, instelling en/ of organisatie die mogelijk geen juist gebruik maakt van overheidsregelingen. Interne regelingen vallen dus niet onder de werking van deze nota. Daarnaast gaat het alleen om de publiekrechtelijke taakuitoefening van de gemeente en niet de privaatrechtelijke; oneigenlijk gebruik van gemeentelijke eigendommen zoals bijvoorbeeld grond, is om deze reden geen onderdeel van deze nota.

In ons beleid en in onze verordeningen zijn maatregelen opgenomen om risico's op misbruik en oneigenlijk van onze regelingen zoveel mogelijk te voorkomen. Hiermee wordt bedoeld dat bijvoorbeeld in het geval van een belastingen, er in de betreffende dienstverleningsovereenkomst preventieve maatregelen zijn genomen.

In de financiële verordening uit 10 juli 2023 hebben wij vastgelegd dat de raad eens per vier jaar door middel van een evaluatie beoordeelt of deze preventieve maatregelen voldoende zijn..

Deze nota inventariseert of preventieve maatregelen voldoende zijn geregeld in beleid en verordeningen en evalueert niet of deze maatregelen daadwerkelijk toegepast en gehandhaafd worden.

1.2 Wat gaan we daarvoor doen?

Het uitgangspunt is dat regelingen M&O gevoelig zijn als de hoogte van de uitkering/subsidie/ belastingheffing of als de te verstrekken dienst (vergunningverlening) afhankelijk is van gegevens die door derden moeten worden verstrekt.

1.3 Wat mag het kosten?

Aan de uitvoering van dit voorstel/deze nota zijn, naast de beschikbare ambtelijke capaciteit, geen kosten verbonden.

1.4 Wie is daarvoor verantwoordelijk?

De raad is op basis van de financiële verordening verantwoordelijk voor de vaststelling van het M&O-beleid. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Binnen het college is de wethouder financiën het eerste aanspreekpunt.

Bijlage 3 Procesmanagement

1. Criteria

Voor de interne controle zijn een aantal criteria van toepassing. Deze criteria hebben betrekking op de getrouwheid en rechtmatigheid. Voor getrouwheid moet voldaan zijn aan 6 criteria. Om aan rechtmatigheid te voldoen moet automatisch aan deze 6 criteria worden voldaan, en ook 3 aanvullende criteria.

Getrouwheid criteria:

1. Volledigheid (alle te verantwoorden opbrengsten zijn verantwoord)
2. Valuering (het tijdstip van de betalingen en de verplichtingen is juist)
3. Levering (de geleverde goederen of diensten zijn juist)
4. Calculatie (de vastgestelde bedragen zijn juist vastgesteld en/of berekend)
5. Adressering (de betaling is gedaan aan de juiste persoon of organisatie)
6. Aanvaardbaarheid (de financiële beheer handeling past binnen de gestelde kaders)

Rechtmatigheid criteria:

7. Begroting

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 beheer handelingen.

8. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

Door de raad is in verschillende verordeningen en besluiten een M&O beleid vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik worden genomen. Daarbij is vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording

9. Voorwaarden.

De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- De heffings- en/of declaratiegrondslag;
- Normbedragen (denk aan hoogte en duur);
- De bevoegdheden (Delegatie-, volmacht- mandaatregister)
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;

10. KPI's

Het bepalen van een normenkader door gebruik te maken van KPI's is essentieel voor de uitvoering van de processen, deze KPI's dienen wel te meten zijn, zodat inzicht verkregen wordt de norm en de realisatie van een KPI.

2. Beheersmaatregelen

1. Formulering keycontrols

Door keycontrols" (belangrijkste interne beheersingsmaatregelen) vast te leggen in de processen, op basis de 6W's (wie, wat, waarom, wanneer, met welke informatie en wat wordt vastgelegd), zodat iedere betrokken functionaris weet wat er van hem of haar verwacht wordt. Wij stellen vast dat in diverse procesbeschrijvingen wel 6 W's genoemd worden, maar dat deze niet expliciet toezien op de keycontrols, zodat niet duidelijk is wat de belangrijkste key-control is en dus ook niet welke controlehandelingen getoetst moet worden.

2. Zichtbaarheid interne controles

Het is van belang dat in ieder proces c.q. processtap zichtbaar wordt welke controlemaatregelen worden uitgevoerd, zodat achteraf te traceren is: hoe, wat, wie, waarom wanneer en welke controles zijn uitgevoerd.

3. 'Four Lines of Defence' model

Het 'Four Lines of Defence' model is een organisatiemodel dat bijdraagt aan een versterking van de risicocultuur, het nemen van verantwoordelijkheid voor het managen van risico's en de interne beheersing, en uiteindelijk aan het verder optimaliseren en geïntegreerd samenwerken van de risicofuncties. Hieronder staan de functies van de

verschillende lijnen toegelicht:

- **Eerste en tweede lijn.** Uitgangspunt van het Four Lines of Defence model is dat het lijnmanagement (de business) verantwoordelijk is voor haar eigen processen. Daarnaast moet er een functie zijn die de 1e lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt of het management zijn verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. Dit is de tweede lijn. Ook bepaalde beleidsvoorbereidende taken en het organiseren van integrale risk assessments zijn taken van de tweede lijn.
- Internal audit als **derde lijn** Ten slotte is het wenselijk dat er binnen de organisatie een functie bestaat die controleert of het samenspel tussen de eerste en tweede lijn soepel functioneert en daarover een objectief, onafhankelijk oordeel velt met mogelijkheden tot verbetering. Of er geen overlapping is, of, erger, blinde vlekken bestaan. Deze functie is de derde lijn, een afdeling - vaak Internal Audit - die zoveel mogelijk los van alle andere organisatieonderdelen opereert. De internal Audit dient bij voorkeur zelfs geheel onafhankelijk te zijn, zodat aan de voorwaarden van de NV COS 610 wordt voldaan.
- Vierde lijn
De vierde lijn de externe accountantscontrole.

Risico Governance Framework (Four Lines of Defence)			
Eerste lijn Management primaire activiteiten	Tweede lijn Bedrijfsvoering, control en risicomanagement	Derde lijn Interne Audit	Vierde lijn Externe controle accountant
<ul style="list-style-type: none"> • Directie • Afdelingshoofd/- manager • Teammanager/- leider • Coördinator • Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Business control • Financial control • Domeincontroller • Kwaliteits-medewerker • Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbijzonder de interne controle • Concern control 	<ul style="list-style-type: none"> • Externe controle accountant

4. Audit trail.

De audit trail betekent letterlijk het spoor van een controle. Het stelt de gemeente of controleur (intern en accountant) in staat om transacties administratief te volgen en te controleren. 6 Het automatiseren van processen leidt er ook toe dat er niet meer teruggevallen kan worden op hard copy autorisaties of documenten.

Wanneer de audit dus wordt geautomatiseerd, moet er rekening worden gehouden met: - effectieve general IT-controls voor relevante applicaties; - een goede beveiliging van data en back- en recovery procedure en blijvende toegankelijkheid; - het doorvoeren van functiescheidingen binnen de geautomatiseerde systemen.

Wanneer functiescheidingen bijvoorbeeld niet goed zijn verwerkt in de software, doordat er gebruik is gemaakt van generieke (anonieme) gebruikersaccount, kan een wijziging niet meer worden herleid naar een individueel persoon en kan het spoor niet meer worden gevolgd. Voor de uitvoering van de interne controlewerkzaamheden is het belangrijk dat de interne controleur aan de hand van onderliggende besluitvormingsdocumenten de transacties administratief kan volgen en kan vaststellen of beheersingsmaatregelen bestaan en hebben gewerkt. De intern controleur moet er bovendien voor zorgen dat de verwerkingsresultaten zodanig worden vastgelegd in de audit trail dat de accountant deze ook achteraf kan controleren. h) Betrouwbaarheid lijstwerk De betrouwbaarheid van het lijstwerk is belangrijk, zowel voor de gemeente als ook voor de accountant bij zijn werkzaamheden in het kader van de jaarrekening controle.

Bij het interne controle maken we gebruik van lijstwerk (rapportages. scope toetsing betrouwbaarheid lijstwerk De gemeente heeft om de betrouwbaarheid van lijstwerken (rapportages) te toetsen een rapportagetest opgesteld, waarin rapportages zijn opgenomen, die vaak worden gebruikt bij de opmaak van de jaarrekening of bij de interne controle. Wij toetsen voor de rapportages in genoemde rapportage set of deze aansluiten bij de bronapplicatie. We stellen hierbij vast of: - de gehanteerde parameters voor de rapportage adequaat zijn; - de rapportage rekenkundig juist is door deze op saldo niveau aan te sluiten. - Daarnaast wordt bij grotere rapporten een beperkte deelwaarneming gehouden op subtotalen. Voor rapporten die buiten de rapportage set om worden uitgedraaid, wordt in beginsel via print screen aansluiting gezocht met het saldo van de bronapplicatie en worden de gebruikte parameters zichtbaar gemaakt. Indien standaardrapportages uit het bronsysteem aanwezig zijn, wordt bij gebruik hiervan geen aanvullende toetsing verricht op de betrouwbaarheid van een lijstwerk.

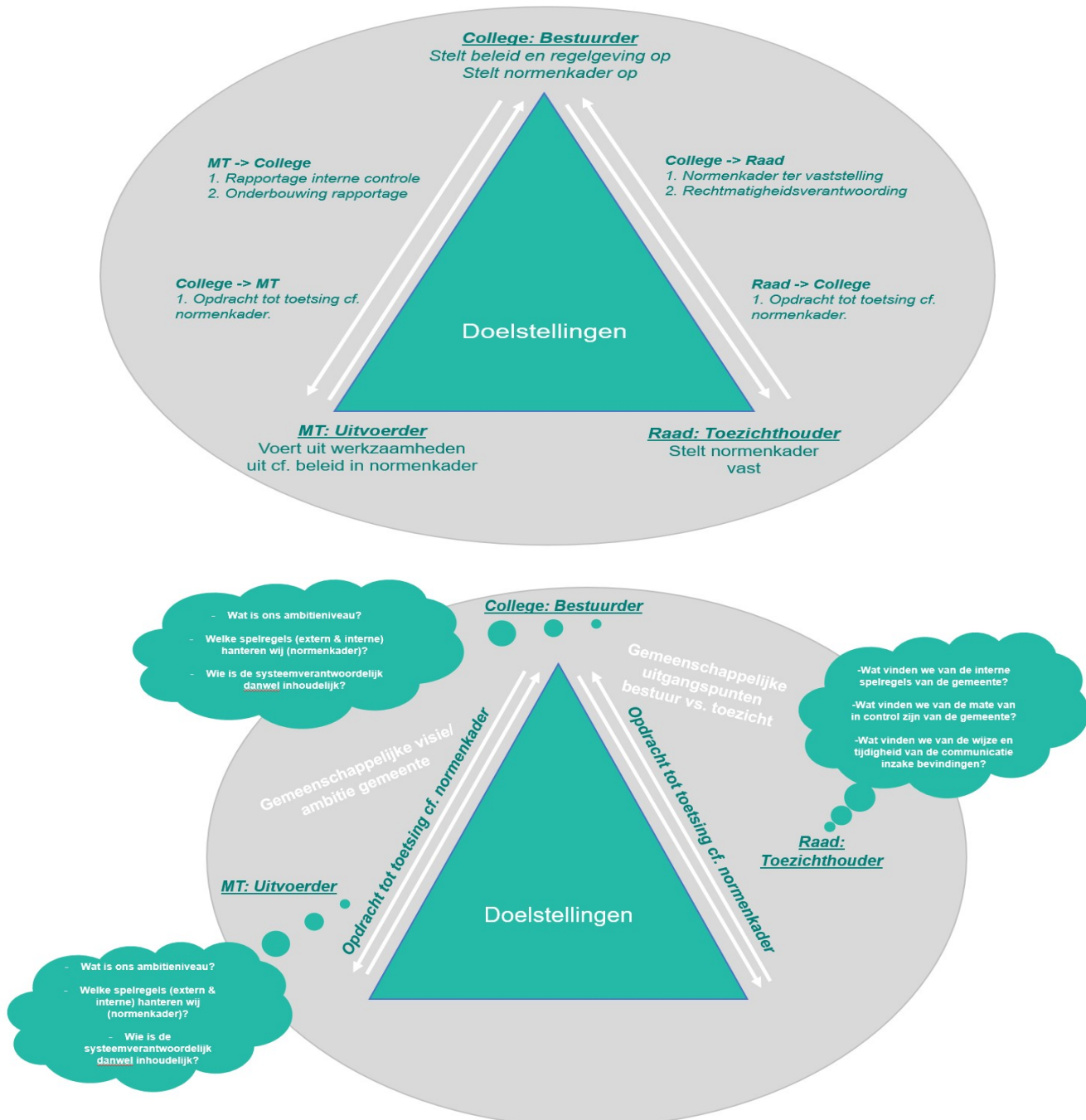
Bijlage 4: Control Framework

Inleiding

Indien de wettelijke kaders worden aangepast zal dit document worden aangepast. Momenteel zijn de bijlage 1, 2 en 3 van toepassing. We gaan met het Control Framework starten om ons voor te bereiden op de verwachte wettelijke aanpassing.

Strategisch kader

Het normenkader betreft een opsomming van alle relevante externe-en interne regelgeving waaraan een gemeente moet voldoen, de zogenaamde spelregels. In het normenkader is ook opgenomen, aan welke (externe) wet- en regelgeving en (intern) beleid ten aanzien van financiële rechtmatigheid de gemeente moet voldoen. Het normenkader vormt hiermee het uitgangspunt van de controle op financiële rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording. Het college stelt jaarlijks het normenkader (gericht op deze doelstellingen) op en de raad stelt dit vast. (Note: Vaststelling van het normenkader hoeft niet expliciet plaats te vinden; de raad kan het ook bevestigen door voor kennisgeving aan te nemen)



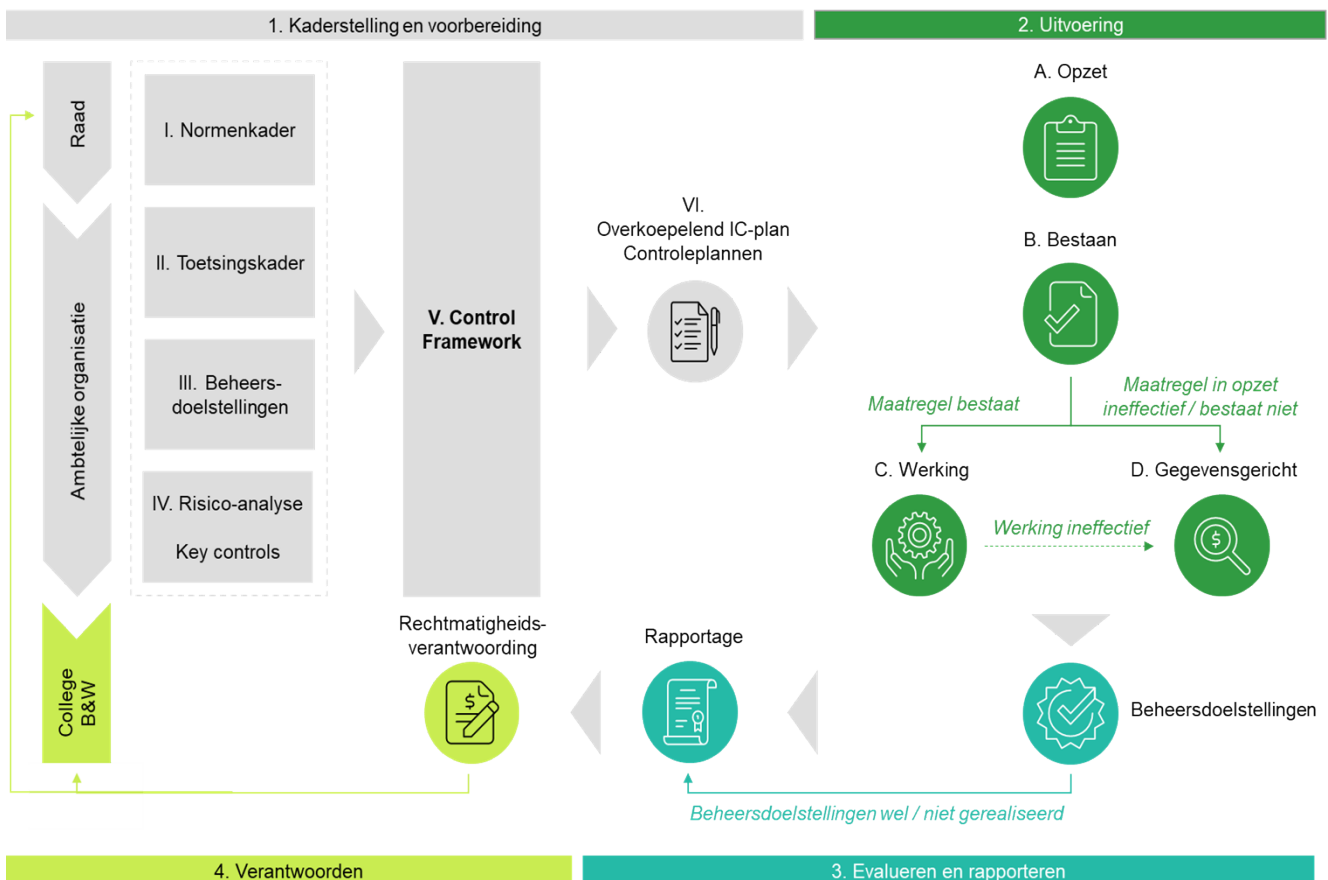
Tactisch kader

Vanaf 2024 moet het college (over 2023) zelf verantwoording afleggen aan de raad over de (financiële) rechtmatigheid van de gemeente Beuningen.

Het college dient hierbij te kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne beheersing -en controle, om te waarborgen dat de gemeente bij alle (financiële) beheerhandelingen en transacties de wet -en regelgeving naleeft.

In de figuur hieronder is weergegeven hoe op een praktische en gestructureerde wijze naar de rechtmatigheidsverantwoording wordt toegewerkt vanuit de diverse niveaus (raad, college en ambtelijke organisatie). Wij maken hierbij een onderscheid tussen vier fases:

- ☐ Kaderstelling en voorbereiding (strategisch / tactisch)
- ☐ Uitvoering (tactisch / operationeel)
- ☐
- ☐ Evalueren en rapporteren (tactisch / operationeel)



Kaderstelling en voorbereiding

- I. **Normenkader:** Het college stelt jaarlijks een normenkader op en de raad stelt dit vast. In het normenkader is opgenomen aan welke (externe) wet- en regelgeving en (intern) beleid ten aanzien van rechtmatigheid de gemeente moet voldoen. Het normenkader vormt het uitgangspunt van de controle. Belangrijk is dat in het normenkader alle relevante externe wet- en regelgeving is opgenomen. Ten aanzien van interne regelgeving is het van belang dat de regelingen die zijn opgenomen, praktisch uitvoerbaar zijn binnen de processen.
- II. **Toetsingskader:** Het normenkader wordt geoperationaliseerd aan de hand van een toetsingskader. In het toetsingskader wordt vanuit het normenkader inzichtelijk gemaakt welke toets punten relevant zijn voor de controle. Het is essentieel om duidelijke toets punten op te stellen. Deze toets punten dienen SMART te worden opgesteld
- III. **Beheerdoelstellingen:** Beheerdoelstellingen worden per proces geformuleerd. Beheerdoelstellingen maken inzichtelijk op welke aspecten een proces beheerst moet worden. In het geval van de rechtmatigheid verantwoording zullen de beheerdoelstellingen logischerwijs hoofdzakelijk gericht zijn op naleving van wet- en regelgeving en beleid en daarmee voornamelijk op rechtmatigheid en getrouwheid.
- IV. **Risicoanalyse / Keycontrols:** Risico's worden geïnventariseerd. Externe en interne risico's kunnen immers het behalen van deze beheerdoelstellingen in gevaar brengen. De risico-inventarisatie beperkt zich in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording tot alleen de financiële rechtmatigheidsrisico's bij de verschillende processen. Bij de risicoanalyse dienen de volgende vragen te worden beantwoord:
 - ☐ Wat is de kans dat een risico zich voordoet en wat is de impact hiervan op het realiseren van de beheerdoelstelling(en)?

Voor risico's met een hoge kans, een grote impact of beide dienen (interne) beheersmaatregelen opgezet en geïmplementeerd te worden. Beheersmaatregelen dienen ter mitigatie van risico's. Er wordt in hoofdlijnen een onderscheid gemaakt tussen preventieve en repressieve beheersmaatregelen. Alleen de beheersmaatregelen die écht noodzakelijk zijn om een beheerste procesgang te garanderen, zijn keycontrols. Deze keycontrols borgen dat risico's die het behalen van de geformuleerde beheerdoelstellingen per proces in gevaar brengen, voldoende worden gemitigeerd.

- V. **Control Framework:** In een control framework (CFW) worden voor de verschillende processen van de gemeente voorgaande stappen bij elkaar gebracht: per proces worden beheerdoelstellingen inzichtelijk gemaakt, de risico's die realisatie hiervan in gevaar kunnen brengen en de (preventieve en repressieve) key controls die ter mitigatie van de risico's zijn opgezet. Het CFW vormt de basis om te komen tot een rechtmatigheidsverantwoording.

Overkoepelend IC-plan en controleplannen: Het CFW vormt vervolgens het startpunt voor het uitwerken van een overkoepelend IC-plan (masterplan) en interne controleplannen per proces. Het opstellen van het overkoepelend IC-plan en onderliggende controleplannen, alsook het geven van uitvoering daaraan (de feitelijke controle en

Bijlage 5: Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd voor het boekjaar 2022. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportage zijn de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management als regel van toepassing.

	Aantal per jaar	Toelichting
Afstemmingsplatform		Het college van B&W van de gemeente Beuningen is opdrachtgever van de accountant. Het afstemmingsplatform is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. Met dit platform zal voorafgaand aan de controle een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming over de nadere invulling van de controle-opdracht. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen tussentijdse worden teruggekoppeld naar het platform. Daarnaast zullen de bevindingen van de eindejaar controle (op basis van het concept en definitief rapport van bevindingen) worden besproken in het platform.
Gemeentesecretaris/ (concern) controller	Periodiek	De gemeentesecretaris en (concern)controller van de gemeente zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen de gemeentelijke organisatie. Bijeenkomsten: pre-audit gesprek, de bespreking van de bevindingen van interimcontrole (op basis van de concept managementletter) en de eindejaar controle (op basis van het conceptrapport van bevindingen).
Financieel management	Minimaal drie	Het financieel management is voor de accountant het eerste aanspreekpunt. Er zijn drie natuurlijke momenten: het pre-audit gesprek, de bespreking van de interimcontrole en van de eindejaar controle. Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.
Afdeling	PM	in het kader van onze controle, nader overleg van toepassing kunnen zijn met de manager en verantwoordelijken voor de relevante primaire processen.
Portefeuillehouder Financiën van de centrumgemeente.	Drie	Pre-auditgesprek, bespreking bevindingen interimcontrole en eindejaar controle.
College van burgemeester en wethouders van de centrumgemeente	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van college.

Bijlage 6: Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter dan wel Verslag van bevindingen interim-controle	Na afronding van de interim-controle.	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten over de processen en procedures (beheersingsstructuur), evenals overige van belang zijnde onderwerpen.	Directie / Dagelijks bestuur
Controleverklaringen en het Verslag van bevindingen	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Het oordeel over de mate waarin het Financieel Overzicht 2025-2027 en het verantwoordingsdocument 2025-2027 een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevings-voorschriften en voldoet aan de eisen van de rechtmatigheidsverantwoording	Bestuur