

Onderwerp: Voorstel tot vaststelling van een Plan van Aanpak Rechtmatigheid

Schiermonnikoog, 1 september 2005

## Plan van aanpak rechtmatigheid gemeente Schiermonnikoog; een groeimodel.

### 1. Wat is nieuw ?

Met ingang van het verslagjaar 2004 moeten wij als gemeente niet alleen meer verantwoording afleggen op het aspect getrouwheid (kloppen de cijfers), maar ook op het aspect rechtmatigheid (komen de cijfers volgens de geldende regels tot stand). In onderstaand overzicht is aangegeven welke criteria gelden voor de controle van getrouwheid en rechtmatigheid.

| Rechtmatigheidscriteria              | In getrouwheidsoordeel | Niet in getrouwheidsoordeel |
|--------------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Begroting                            |                        | •                           |
| Calculatie                           | •                      |                             |
| Valutering                           | •                      |                             |
| Voorwaarden                          |                        | •                           |
| Adressering                          | •                      |                             |
| Volledigheid                         | •                      |                             |
| Aanvaarbaarheid                      | •                      |                             |
| Levering                             | •                      |                             |
| Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O) |                        | •                           |

Voor het aspect rechtmatigheid moet een drietal aanvullende criteria worden getoetst. Dit is aangegeven in de kolom 'niet in getrouwheidsoordeel'. Deze criteria betreffen :

1. Begrotingscriterium. De gemeenteraad moet de grenzen aangeven van de begrotingsrechtmatigheid, met andere woorden wanneer vindt in begrotingstermen een uitgave onrechtmatig plaats. Elke overschrijding op de in de begroting geraamde lasten is formeel onrechtmatig, maar uw raad kan het college speelruimte geven tot het zelfstandig compenseren tussen begrotingsposten. Deze speelruimte zal in de financiële verordening worden vastgelegd en verder worden uitgeschreven in het nog te maken controleprotocol. Ook investeringen en dergelijke zullen hierbij worden betrokken.
2. Het voorwaardencriterium. Dit houdt in dat de financiële interne en externe regels moeten worden geïnventariseerd en beoordeeld op actualiteit, toepasbaarheid etc. Per verordening worden de regels gerubriceerd naar regels met een financiële en niet financiële consequentie. Vervolgens zal de uitvoering moeten worden ingericht op het toetsbaar naleven van de geactualiseerde voorwaarden.
3. Het M&O (misbruik & oneigenlijk gebruik) criterium. Op grond van de financiële verordening moet beleid omtrent M&O worden geformuleerd. De basis voor dit beleid zal in algemene zin moeten worden beschreven. De keuze uit de beleidsinstrumenten zal zijn uitwerking vinden in het voorwaardencriterium, zoals dit in de eigen regelgeving en uitvoeringsinstructies wordt

vastgelegd. De rode draad zal aan uw raad worden gepresenteerd en in 2006 als inhoudelijk beleid worden geformuleerd.

Het meeste werk ligt vooral bij de uitwerking van het voorwaardencriterium en niet of in mindere mate bij het begrotingscriterium en M&O beleid.

## 2. Plan van aanpak

De invoering van borging en toetsing van rechtmatigheid vraagt om een gestructureerde aanpak. Wij hebben daartoe een plan van aanpak uitgewerkt. Het plan ziet er als volgt uit.

| <b>Plan van aanpak rechtmatigheid</b>  |  |                | <b>C<br/>O<br/>M<br/>M<br/>U<br/>N<br/>I<br/>C<br/>A<br/>T<br/>I<br/>E</b> |
|--|--|----------------|--|
| Stappen:<br>Vorstel/uitvoering college   | Rol<br>Gemeenteraad                                  | Doorlooptijd   |  |
| 1. Keuze aanpak<br><input type="checkbox"/> Minimumvariant of integraal<br><input type="checkbox"/> Groeimodel<br><input type="checkbox"/> Dereguleren en bezuinigen                                     | Strategisch keuze<br>(kaderstellend)<br>startnotitie | September 2005 |  |
| 2. Inventarisatie<br><input type="checkbox"/> Externe wetten en regels<br><input type="checkbox"/> Verordeningen<br><input type="checkbox"/> Raadsbesluiten<br><input type="checkbox"/> Collegebesluiten | Inventarisatie<br>Vaststellen<br>(kaderstellend)     | Najaar 2005    |  |
| 3. Controleprotocol  | Controleprotocol<br>Vaststellen<br>(kaderstellend)   | December 2005  |  |
| 4. Interne organisatie   | Verordening 212<br>(kaderstellend)                   | Continu proces |  |
| 5. Verantwoording afleggen   | Décharge<br>(kaderstellend en<br>controlerend)       | Mei/juni 2005  |  |

Stap 1 is de keuze van de aanpak. Deze keuze is in dit plan beschreven. Vervolgens zal de inventarisatie plaatsvinden voor de uitwerking van het voorwaardencriterium (stap 2). De uitgangspunten van de inventarisatie hebben wij in paragraaf 5 beschreven. Vervolgens zullen de uitgangspunten en de resultaten van de inventarisatie in het controleprotocol (stap 3) worden vastgelegd, waarna uitvoering en toetsing door de interne organisatie plaats kan vinden (stap 4). Tot slot wordt met de jaarrekening 2005 verantwoording afgelegd (stap 5), waarbij het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid wordt gegeven.

## 3. Organisatie invoering rechtmatigheid

De invoering van de rechtmatigheid kan als volgt worden georganiseerd :

1. Werkgroep gemeente Dongeradeel/Schiermonnikoog. De werkgroep voert de invoering van de rechtmatigheid inhoudelijk uit. De werkgroep bestaat uit de directeur bedrijfsvoering Dongeradeel (projectleider), senior medewerker algemene en juridische zaken Dongeradeel en twee financiële consultants (waaronder de coördinator Financiën Schiermonnikoog, tevens coördinator werkgroep), waarvan één als coördinator zal optreden. Aangezien het hier een omvangrijke hoeveelheid werk betreft hebben wij met onze accountant overlegd in hoeverre in samenwerking tussen de accountantsorganisatie en de gemeente het gehele rechtmatigheidstraject gestalte kan krijgen. Deloitte is bereid en in staat een groot deel van de werkzaamheden voortvloeiende uit het bovenomschreven stappenplan uit te voeren. Voordat Deloitte met de inventarisatie begint zal de projectleider ervoor zorgdragen dat de financieel consultants aan de hand van een door Deloitte verstrekt overzicht met benodigde regelgeving alvast de benodigde stukken binnen de organisatie verzamelen. Vervolgens verricht Deloitte de inventarisatie. Indien nodig kan Deloitte via de coördinator in contact worden gebracht met de medewerker die specifiek betrokken is bij de uitvoering van een wet of verordening.
2. Bevindingen en voorstellen van de werkgroep gaan via het beleidsteam en het college naar de financiële commissie en uw raad.

## 4. Communicatie rechtmatigheid

Bij de invoering van rechtmatigheid zijn alle actoren van de gemeentelijke organisatie alsmede de accountant betrokken. Een goede communicatie tussen deze actoren na elk van de stappen uit het

stappenplan is een noodzaak. Wij hebben onderstaand de onderwerpen van communicatie en de periode van communicatie weergegeven. Per stap zal afhankelijk van het verloop van het project een meer nauwkeurige tijdsplanning worden opgesteld.

Voor stap 2 is al rekening gehouden met een uitloop (stap 2a). Dit wil overigens niet zeggen dat we ondertussen niet verder kunnen met de stappen 3 en 4. Ook zal de werkgroep een belangrijk deel van de beoordeling van de interne beheersing en toetsing van de regels tijdens de inventarisatiefase kunnen doen. Hierdoor is bij de inventarisatiefase al bekend of de regels in de dagelijkse praktijk ook worden toegepast.

#### Tijdsplanning uitvoering en communicatie per stap

| Stap  | Werkgroep         | Raad(scie.)        |
|---|-------------------|--------------------|
| 1. Plan van aanpak                              | juni '05          | sept '05           |
| 2. Inventarisatie en aanpassing regels          | aug '05- nov '05  | nov '05 en dec '05 |
| 2a. Uitloop fase 2 (aanpassingen en extra werk) | okt. '05- nov '05 | nov '05 en dec '05 |
| 3 Opstellen controleprotocol                    | dec '05           | dec '05            |
| 4 Interne beheersing en toetsing regels         | nov '05- feb '06  | feb/mrt '06        |
| 5 Verantwoording afleggen                       | apr '06           | mei '06            |

#### 5. Uitgangspunten groeimodel

Dit plan van aanpak is een uitwerking van de financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet, waarin is opgenomen dat het college verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de bedrijfsvoering en de (jaarlijkse) controle daarop. De rechtmatigheid van handelen moet zichtbaar worden gemaakt en intern worden gecontroleerd. Dit betekent een verzwarende van de werklust voor de huidige organisatie, reden waarom is gekozen voor een gefaseerde invoering van de rechtmatigheid. Het minimumniveau is daarbij gelegd op de minimale eisen ten behoeve van een goedkeurende accountantsverklaring. In 2005 moet echter al wel het normenkader voor de accountantscontrole scherp geformuleerd zijn. Wij hebben daarvoor de uitgangspunten voor de invoering van rechtmatigheid in de volgende matrix vastgelegd.

#### Uitgangspunten invoering rechtmatigheid

|   | 2005           | 2006           | 2007           |
|---|----------------|----------------|----------------|
| <b>Financiële rechtmatigheid</b>                            | Ja             |                |                |
| Controletolerantie : Percentage                             | 0,75%          |                |                |
| Controletolerantie : Bedragen                               | €36.302        |                |                |
| Int. regels : Verordeningen                                 | Ja             |                |                |
| Int. regels : Raadsbesluiten, Beleidsnota's                 | Ja             |                |                |
| Int.regels : Collegebesluiten (op basis van de wet)         | Ja             |                |                |
| Int. regels : Collegebesluiten (op basis van verordeningen) | Ja             |                |                |
| Int. regels : Collegebesluiten (overig)                     | Ja             |                |                |
| Externe regels  | Ja             |                |                |
| Interne toetsing stromen en regels boven de tolerantie      | Integraal      | Risico-analyse | Risico-analyse |
| Interne toetsing stromen en regels onder de tolerantie      | Risico-analyse | Risico-analyse | Risico-analyse |
| Beoordelen interne toetsing dmv risico-analyse              | Deloitte       | Deloitte       | Intern         |
| M&O beleid opstellen  | Neen           | Ja             | nvt            |
| Begrotingsrechtmatigheid                                    | Ja             | Ja             | Ja             |
| <b>Niet financiële rechtmatigheid</b>                       | Neen           | Ja             | Ja             |
| Risicomangement   | Neen           | Eenvoudig      | Geavanceerd    |

Punt bij het groeimodel van financiële rechtmatigheid is dat het normenkader volledig in beeld moet zijn. Hier zit dus weinig ruimte in om in de tijd te faseren. Op grond van beschikbare modellen van de VNG moet dit normenkader echter vrij snel in beeld zijn te brengen. Dit geldt ook voor de collegebesluiten.

Het 'groeiconcept' in dit plan zit vooral bij de afweging van wat wel en wat niet onder de rechtmatigheidstoets behoort te vallen. Het is de gemeenteraad die daarover beslist. Met name ten aanzien van de interne regels gaat het er primair om dat de raad de afwijkingen van de regels krijgt gerapporteerd. De raad kan echter door de afwijkingen goed te keuren de onrechtmatigheid –al dan niet tijdelijk- opheffen. Dit geeft het college de tijd en de ruimte om aan verbeteringen te werken: ook dit past in het groeimodel. Als uw raad de afwijkingen goedkeurt, heeft dit geen effect voor de accountantsverklaring. Ten aanzien van externe regels kan dit uiteraard niet.

De goedkeuringstolerantie voor fouten is maximaal 1% van de totale lasten. Bij de invoering van de rechtmatigheid wordt voorzichtigheidshalve de grens gelegd op 0,75%. Dit houdt voor de toetsing in dat de interne en externe regels van alle geldstromen boven de € 36.302 in het eerste jaar integraal worden getoetst. Voor latere jaren vindt de interne controle plaats op basis van een risicoanalyse. Voor kleinere financiële stromen vindt een risicoanalyse plaats, waarin een afweging wordt gemaakt van de noodzakelijkheid van de toetsing.

Ten aanzien van de collegebesluiten wordt in de inventarisatiefase bekeken welke collegebesluiten op basis van afspraken met uw raad of op grond van een wettelijke verplichting aanwezig moeten zijn. Het is de bedoeling om bij de rapportage van de uitkomsten uw raad te informeren over de collegebesluiten, die nog moeten worden opgesteld. In het kader van het groeimodel vragen wij uw raad om de tijdelijke afwezigheid in eerste instantie te accorderen.

## 6. Vastlegging inventarisatie

De inventarisatie zal worden vastgelegd in een overzicht, waarvoor de VNG een handreiking heeft gegeven. In dit overzicht 'indeling regels' zullen de interne en externe regels worden opgenomen, waarbij wordt aangegeven welke regels een financiële consequentie en een niet financiële consequentie hebben. Het overzicht ziet er als volgt uit.

### Bijlage beoordeling Verordeningen

Naam van de verordening:

Nummer verordening ca:

Datum vaststelling:

Datum wijziging:

Datum aanpassing:

|               | (1)   | (2)                | (3)                        | (4)           | (5)            | (6)  | (7)    | (8)  | (9)                 | (10)                             | (11)               |
|---------------|---|--------------------|----------------------------|---------------|----------------|--|--------|------|---------------------|----------------------------------|--------------------|
|               | Niet behorend tot directe financiële rechtmatigheid |                    |                            |               |                | Direct relevant voor financiële rechtmatigheid |        |      | Overige onderwerpen |                                  |                    |
|               | Algemeen  | Termijn-bepalingen | Administratieve Bepalingen | Bevoegd-heden | Bewijs-stukken | Recht  | Hoogte | Duur | Discussie-punten    | Verwijzing naar andere wetgeving | Hardheids-clausule |
| Artikelen     |   |                    |                            |               |                |  |        |      |                     |                                  |                    |
| Toelichtingen |   |                    |                            |               |                |  |        |      |                     |                                  |                    |
|               |   |                    |                            |               |                |  |        |      |                     |                                  |                    |
|               |   |                    |                            |               |                |  |        |      |                     |                                  |                    |

Voor de financiële rechtmatigheid gaat het primair om de aspecten *recht, hoogte en duur*. Anders gezegd: voor wie geldt het, voor welk bedrag en voor welke periode. Dit zijn over het algemeen de belangrijkste te toetsen aspecten. Maar ook de in de andere kolommen genoemde aspecten kunnen een rol spelen. Als dat bij de huidige verordeningen het geval is, zal dat expliciet worden aangegeven. Met de inventarisatie wordt dus duidelijk in hoeverre financiële consequenties zijn verbonden aan regels. Immers de financiële rechtmatigheid richt zich op regels met een financiële consequentie.

## 7. Uitwerking stappen in detail en ondersteuning Deloitte

In deze paragraaf geven wij aan welke werkzaamheden moeten worden gedaan. In het schema hieronder is aangegeven of Deloitte een klankbordrol vervult danwel procesbegeleider is. Tevens heeft Deloitte een raming gegeven (raming verstrekt aan Dongeradeel) voor uitvoerend werk. Deze taken zouden (deels) door eigen personeel kunnen worden uitgevoerd, maar zijn toch wel vrij specifiek van aard.

## Voorlopig stappenplan Invoering financiële rechtmatigheid Gemeente Schiermonnikoog

| Omschrijving te nemen stappen  | Klankbord | Procesbegeleiding | Uitvoerend |
|--|-----------|-------------------|------------|
| <b>1 Plan van aanpak</b>   |           |                   |            |
| 1a Opstellen en bespreken plan van aanpak met werkgroep en directie  |           |                   | 7          |
| 1b Inventariseren materiële en niet materiële financiële stromen   |           | 4                 |            |
| 1c Presenteren aan de rekeningscommissie   | 4         |                   |            |
| <b>2 Inventarisatie</b>  |           |                   |            |
| 2a Regels inventariseren die horen bij financiële stromen  |           |                   | 100        |
| 2b Regels rubriceren naar aard (financieel/niet financieel), zie overzicht indeling regels.                            |           |                   |            |
| 2c Financiële regels kritisch beoordelen (actueel, uitvoerbaar etc.)   |           |                   |            |
| 2d (globale) toetsing financiële regels  |           |                   |            |
| 2e Voorstellen ter verbetering interne regels  |           | 4                 |            |
| 2f Voorstel kaders begrotingsrechtmatigheid  |           | 4                 |            |
| 2g Concept controleprotocol opstellen (model VNG)  |           | 4                 |            |
| 2h Voorstellen en uitkomsten voorleggen aan directie   | 4         |                   |            |
| 2i Verwerken reactie directie  | PM        |                   |            |
| 2j Voorstellen en uitkomsten voorleggen aan rekeningcie.   | 4         |                   |            |
| 2k Verwerken reactie raadsctie.(aanpassing verordeningen etc.).  | PM        |                   |            |
| <b>3 Controleprotocol</b>  |           |                   |            |
| 3a Vaststellen protocol door de raad op voordracht van de raadsctie.   | PM        |                   |            |
| <b>4. Interne organisatie</b>  |           |                   |            |
| 4a Verzamelen uitkomsten accountantscontroles externe regels, uitgaande van een goede onderbouwing van de budgethouder |           |                   | 4          |
| 4b Controle externe regels, die niet door accountant worden gecontroleerd  |           |                   | 36         |
| 4c Controle interne regels op basis van het protocol, uitgaande van een goede onderbouwing van de budgethouder         |           |                   |            |
| 4d Uitkomsten en bevindingen samenvatten en wegen voor oordeel   |           | 4                 |            |
| 4e Uitkomsten bespreken met directie   |           | 2                 |            |
| 4f Uitkomsten bespreken met rekeningcie.   |           | 4                 |            |
| <b>5. Verantwoording</b>   |           |                   |            |
| 5a Verantwoording afleggen over rechtmatigheid op grond van voorgaand traject in de jaarrekening                       | PM        |                   |            |

### 8. Voorstel

De kosten verbonden aan de ondersteuning en uitwerking van het totale plan van aanpak bedragen conform offerte van Deloitte aan Dongeradeel € 20.000,00. Dat is een zeer groot bedrag voor een gemeente als Schiermonnikoog. Het verdient in onze beleving aanbeveling om bij Deloitte een zo scherp mogelijke aanbieding te bedingen en daar waar mogelijk inzet van eigen mensen te bewerkstelligen (met name op het gebied van uitvoering). Wij stellen u voor ons college te machtigen de verdere gang van zaken richting Deloitte af te wikkelen en hiertoe verplichting aan te gaan. Wij zullen u daar periodiek over informeren . Deze verplichtingen kunnen deels binnen de huidige budgetten worden opgevangen.

Burgemeester en wethouders van Schiermonnikoog,  
de secretaris, de burgemeester,

S. Dijs

L.K. Swart.