Plan (verbijzonderde) interne controle 2026

gemeente Rheden

Inhoud

1. Inleiding 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Rechtmatigheidsverantwoording 3
2. Verbijzonderde Interne Controle functie 4
2.1 Inleiding 4
2.2 Rollen en verantwoordelijkheden 4
2.3 Waarom verbijzonderde interne controle? 5
2.4 Normenkader verbijzonderde interne controle 6
2.5 Samenhang verbijzonderde interne controle en externe (accountants)controle 7
2.6 Positionering VIC 7
3. Controleaanpak en risicoanalyse 8
3.1 Inleiding 8
3.2 Controleaanpak 8
3.2.1 Pijlers voor een risicogestuurde VIC-aanpak 9
3.3 De controle van de begroting 10
3.4 Toleranties 11
3.5 Significante posten en processen 12
3.6 Risicoanalyse en controleaanpak per proces 13
4. Planning VIC 14
Bijlage 1 Risicomatrix 2026 15

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In dit controleplan geeft het team Verbijzonderde Interne Controle (VIC) aan welke onderzoeken zullen worden uitgevoerd, hoe deze onderzoeksvormen worden ingericht, wat wordt gecontroleerd en wanneer.

Het college draagt, op grond van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet, zorg voor de interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van beheershandelingen. Sinds 1 januari 2023 is het college verantwoordelijk voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording in plaats van de accountant. Deze rechtmatigheidsverantwoording wordt jaarlijks opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening. De raad bepaalt het normenkader en eventuele verantwoordingsgrenzen, waarna het college zorgdraagt voor de uitvoering en verantwoording.

Een goed opgezette interne controle is van grote waarde voor de planning-&-controlcyclus in de gemeente, zowel voor het signaleren van tekortkomingen als voor bijsturing en verantwoordingsaflegging. Met een toereikend controleplan kan de uitvoering van taken met structuur en efficiëntie worden gedaan.

Het primaire doel van interne controle is om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en tijdig bij te kunnen sturen. Interne controle vormt een middel om die kwaliteit continu te verbeteren en (financiële) processen op orde te houden. Daarbij moet zichtbaar zijn dat processen beheerst verlopen, volgens de opzet van de administratieve organisatie, en dat – aan de hand van de interne controle-uitkomsten – rechtmatigheid, verantwoording en controleplicht worden nageleefd.

Dit controleplan geeft aan hoe de interne controle binnen de gemeente Rheden georganiseerd is en dat de controle op procesniveau uitgevoerd moet worden. Het controleplan sluit aan op het door de raad vastgestelde controleprotocol en normenkader. Dit protocol geeft nadere richtlijnen voor de scope van de accountantscontrole, de daarvoor toegepaste normstellingen, goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de jaarrekeningcontrole.

1.2 Rechtmatigheidsverantwoording

Het college van burgemeester en wethouders is sinds het boekjaar 2023 verplicht om een rechtmatigheidsverantwoording af te geven als onderdeel van de jaarrekening.

Een belangrijke randvoorwaarde die binnen onze gemeente is gesteld is dat deze verantwoording efficiënt en effectief wordt ingericht binnen het bestaande stelsel van planning en control. Om te komen tot een toereikende rechtmatigheidsverantwoording moet iedere proceseigenaar een procesverantwoording opstellen, waarin wordt beschreven hoe aan wet- en regelgeving wordt voldaan binnen het betreffende proces.

De uitkomsten van de interne controle vormen samen met de procesverantwoordelijkheden de basis voor de verantwoording. Het college moet kunnen vertrouwen op een kwalitatief goede interne controle, waarbij kwaliteitsborging, zorgvuldige dossiervorming en duidelijke rapportage essentieel zijn. De rapportages worden gedeeld met het college zodat zij goed geïnformeerd zijn over eventuele risico's of tekortkomingen.

Kaders en criteria

Het toetsingskader voor de rechtmatigheidsverantwoording is nader toegelicht in de Kadernota Rechtmatigheid 2025 van de Commissie BBV. De drie specifieke criteria waarop de rechtmatigheidsverantwoording zich richt, zijn:

- begrotingscriterium;
- voorwaardencriterium;
- criterium misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

Door middel van een gedegen risicoanalyse, het identificeren van significante processen en het uitvoeren van (verbijzonderde) interne controles wordt invulling gegeven aan deze criteria. De uitkomsten hiervan vormen een belangrijke basis voor de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording en voor het signaleren en beoordelen van eventuele afwijkingen in de financiële rechtmatigheid.

M&O-beleid (Misbruik en Oneigenlijk gebruik)

Het college dient jaarlijks te toetsen in hoeverre het M&O-beleid:

- voldoende actueel is en afgestemd is op geldende wet- en regelgeving en de praktijk;
- in de praktijk daadwerkelijk wordt nageleefd.

Deze toets vormt een vast onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording en kan aanleiding geven tot beleidswijzigingen of aanvullende beheersmaatregelen.

Begrotingsrechtmatigheid

Voor begrotingsrechtmatigheid is het noodzakelijk dat:

- begrotingswijzigingen tijdig en correct zijn verwerkt;
- eventuele afwijkingen goed worden toegelicht in de verantwoordingsstukken.

Deze toelichting maakt onderdeel uit van de paragraaf rechtmatigheid en/of de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarrekening.

Verbijzonderde interne controle (VIC)

De verbijzonderde interne controle maakt waar nodig onderscheid tussen financiële rechtmatigheid en getrouwheid. Bevindingen die specifiek betrekking hebben op de financiële rechtmatigheid worden separaat gerapporteerd en dienen als basis voor de rechtmatigheidsverantwoording van het college.

2. Verbijzonderde Interne Controle functie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de inhoud en inrichting van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) functie binnen de gemeente. Achtereenvolgens gaan we in op de rollen en verantwoordelijkheden (2.2), het belang en doel van VIC (2.3), het normenkader (2.4), de samenhang tussen interne en externe controle (2.5) en de positionering van de VIC-functie binnen de organisatie (2.6).

2.2 Rollen en verantwoordelijkheden

Het college van B&W is verantwoordelijk voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de jaarstukken. Daaronder valt ook het onderliggende (financiële) beheer.

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de opdrachtverstrekking aan de accountant. De raad stelt jaarlijks via het controleprotocol het normenkader, inclusief goedkeurings- en rapportagetoleranties, vast.

De accountant controleert op basis van het controleprotocol de jaarrekening en verstrekt een controleverklaring waarin hij een oordeel geeft over het getrouwe beeld. De accountant is niet verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverklaring, maar hij beoordeelt wel de toereikendheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording en rapporteert hierover in de managementletter en het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert aan de raad.
De raad heeft bij het vaststellen van de jaarrekening de mogelijkheid om bij bepaalde onrechtmatigheden gebruik te maken van een indemniteitsprocedure. Indien onrechtmatigheden voortkomen uit eigen gemeentelijke regelgeving, heeft de raad de bevoegdheid deze – mits voldoende onderbouwd – achteraf te

sanctioneren. Indien de regelgeving juist is, maar de naleving te kort schiet, dient de raad het college op te dragen om passende maatregelen te nemen die adequate naleving waarborgen.

Het college is eindverantwoordelijk voor een ordentelijke inrichting van de interne beheersing. Het college moet maatregelen treffen die de getrouwheid en rechtmatigheid van de complete uitvoering waarborgen. Dit vraagt om:

- een gedegen normenkader;
- een toetsingskader;
- een toereikende opzet, bestaan en werking van beheersmaatregelen;
- zichtbare verantwoording over naleving en procesbeheersing.

Het college legt over deze aspecten verantwoording af aan de raad. Daarnaast verstrekt het college een schriftelijke verklaring aan de accountant waarin zij bevestigt dat zij de relevante informatie volledig heeft verstrekt en eventuele bijzonderheden die de getrouwheid of rechtmatigheid raken expliciet benoemt.

2.3 Waarom verbijzonderde interne controle?

De verbijzonderde interne controle is een instrument voor het in kaart brengen en toetsen van procesrisico's en beheersmaatregelen. Deze zijn noodzakelijk voor een betrouwbare, efficiënte en rechtmatige uitvoering van gemeentelijke processen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere interne controle en verbijzonderde interne controle:

Interne controle

De interne controle is primair ingebed in de 1e lijn van de organisatie. Elke proceseigenaar is verantwoordelijk voor een beheerste uitvoering van zijn of haar processen. Vragen als *"Wat kan er fout gaan?"* en *"Welke maatregelen heb ik getroffen om dat te voorkomen?"* zijn leidend. De beheersmaatregelen moeten zichtbaar zijn ingebed in het werkproces en worden aantoonbaar uitgevoerd.

Daarnaast vindt in de 2e lijn aanvullende interne controle plaats. Deze wordt doorgaans uitgevoerd door de concernadministratie, financiële adviseurs en - controller maar ook kwaliteitsmedewerkers. De 2e lijn richt zich vooral op de financiële juistheid en volledigheid van de opbrengstenverantwoording, kostentoerekening en budgetbewaking.

Verbijzonderde interne controle

De verbijzonderde interne controle (VIC) fungeert als een onafhankelijke 3e lijn binnen het interne beheersingsmodel (Three Lines model). De VIC richt zich op het toetsen van de werking van processen en de onderliggende beheersmaatregelen, met als doelen:

- primair doel: bijdragen aan de continue verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, door het bevorderen van een beheerste uitvoering van processen en het vroegtijdig signaleren van afwijkingen of risico's;
- secundair doel: zorgen voor maximale afstemming met de externe accountant zodat deze optimaal gebruik kan maken van de werkzaamheden van de VIC, wat bijdraagt aan efficiëntie en vermindering van dubbel werk.

De Verbijzonderde Interne Controle (VIC) richt zich op het verkrijgen van zekerheid over de getrouwheid van de informatievoorziening en de rechtmatigheid van financieel relevante handelingen binnen de gemeentelijke processen. Dit betekent dat de VIC zich met name bezighoudt met:

- het juiste gebruik van mandaten en gedelegeerde bevoegdheden;
- de naleving van externe wet- en regelgeving en interne kaders, waaronder gemeentelijke verordeningen, beleidsregels, procedures en instructies;

- de betrouwbaarheid (juistheid, volledigheid, tijdigheid) en rechtmatigheid van transacties, gegevensverwerking, verantwoordingsinformatie en rapportages;
- de mate waarin processen beheerst verlopen, risico's worden onderkend en afgedekt zijn door adequate beheersmaatregelen;
- de effectiviteit en feitelijke werking van de interne beheersingsmaatregelen in de uitvoering.

Taken voortvloeiende uit de VIC rol

Op basis van bovenstaande focusgebieden voert de VIC de volgende taken uit:

- Beoordelen van de procesbeheersing
  Toetsen of processen zodanig zijn ingericht dat ze voldoen aan wet- en regelgeving, en of de interne beheersmaatregelen in de praktijk ook daadwerkelijk effectief werken.
- Signaleren van afwijkingen en risico's
  Vastleggen en rapporteren van (mogelijke) afwijkingen ten opzichte van het normenkader, en het identificeren van onvolkomenheden of structurele risico's in de uitvoering.
- Adviseren over verbetermaatregelen
  Formuleren van aanbevelingen aan proceseigenaren en management voor het verbeteren van de kwaliteit van processen, controlesystemen en beheersmaatregelen.
- Monitoren van opvolging en doorwerking
  Toetsen of voorgestelde verbetermaatregelen daadwerkelijk zijn opgevolgd en effect sorteren binnen het betreffende proces of organisatieonderdeel.
- Ondersteunen van de rechtmatigheidsverantwoording
  Opleveren van controlebevindingen en onderbouwende documentatie die gebruikt kunnen worden voor de jaarlijkse rechtmatigheidsverantwoording door het college.
- Voorbereiden van de externe accountantscontrole
  Zorgdragen voor de beschikbaarheid van controle-informatie, onderliggende dossiers en procesverantwoording die door de accountant kunnen worden benut bij de controle van de jaarrekening.
- Rapporteren aan concerncontroller en college
  Periodiek rapporteren van bevindingen aan de concerncontroller en het college, inclusief signalen die van belang zijn voor de bestuurlijke verantwoording en besluitvorming.

2.4 Normenkader verbijzonderde interne controle

De wettelijke grondslag voor de verbijzonderde interne controle is vastgelegd in zowel externe als interne kaders:

Externe kaders:

- Gemeentewet, artikelen 212 en 213;
- Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO);
- Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- Kadernota rechtmatigheid;
- Handreiking rechtmatigheidsverantwoording.

Interne kaders:

- Controleprotocol, vastgesteld door de gemeenteraad ;
- Normenkader;
- Interne wet- en regelgeving.

Het normenkader voor de rechtmatigheidsverantwoording vormt het uitgangspunt voor de verbijzonderde interne controle. Het betreft een inventarisatie van de relevante externe en interne regelgeving, waaruit financieel relevante handelingen voortvloeien. Denk aan subsidieregelingen, inkoopprocedures, belastingen, uitkeringsbesluiten, legesverordeningen etc.

Het normenkader is een dynamisch document, dat gedurende het jaar wordt geactualiseerd bij wijzigingen in wet- en regelgeving of interne kaders. Jaarlijks wordt het normenkader ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad. De VIC toetst op basis van het normenkader de naleving van de regels.
Het controleprotocol wordt 1x per 3 jaar vastgesteld indien er geen tussentijdse wijzigingen plaatsvinden.

2.5 Samenhang verbijzonderde interne controle en externe (accountants)controle

Een belangrijk doel van de gemeente Rheden is om de (verbijzonderde) interne controle zodanig in te richten dat er maximale aansluiting is met de externe controle door de accountant. Deze afstemming draagt bij aan effectiviteit en efficiëntie in de controleketen en voorkomt dubbel werk.

De externe accountant voert zijn werkzaamheden uit op basis van de Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden (NV COS). In dat kader toetst de accountant jaarlijks:

- de opzet van interne beheersmaatregelen (documentatie en ontwerp);
- het bestaan (of maatregelen zijn geïmplementeerd);
- de werking (of maatregelen ook feitelijk worden nageleefd).

van de voor de jaarrekening significante processen. Dit betreft zowel financiële processen (zoals belastingen, inkoop, subsidies, sociaal domein) als bestuurlijke informatievoorziening (bv. rechtmatigheidsverantwoording). De VIC is verantwoordelijk voor het toetsen van diezelfde processen aan de hand van het intern normenkader. Indien de kwaliteit en diepgang van de VIC voldoende zijn, kan de accountant hiervan gebruikmaken als controle-informatie. Daarom is het van belang om de accountant tijdig te betrekken bij de jaarplanning, risicobepaling en toetsingsaanpak van de VIC, zonder dat de onafhankelijkheid van beide rollen in het gedrang komt.

De processen die onder controle vallen worden in hoofdstuk 4 van dit controleplan nader uitgewerkt.

2.6 Positionering VIC

Een effectieve uitvoering van de verbijzonderde interne controle vereist een goede positionering van de VIC-functie binnen de organisatie, waarbij zowel onafhankelijkheid als deskundigheid zijn geborgd. De volgende randvoorwaarden zijn essentieel:

- onafhankelijke positie: de VIC moet objectief en onafhankelijk onderzoek kunnen verrichten, los van de uitvoering van processen;
- geen bestuurlijke of ambtelijke belemmeringen: het werk van de VIC mag niet worden beperkt door het college, het management of andere afdelingen;
- vaktechnische bekwaamheid: de interne controleurs beschikken over actuele kennis van financiële rechtmatigheid, getrouwheid en controleprincipes;
- inhoudelijke deskundigheid: de VIC beschikt over voldoende kennis van gemeentelijke processen, wetgeving en risicobeheersing om effectief onderzoek te doen;
- zorgvuldige werkwijze: de VIC werkt volgens een transparante controleplanning, zorgt voor goede begeleiding, dossiervorming en eenduidige rapportages.

Binnen de gemeente Rheden is de VIC-functie belegd bij de concerncontroller, die onafhankelijk rapporteert aan het directieteam en het college.

3. Controleaanpak en risicoanalyse

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de controleaanpak van de verbijzonderde interne controle (VIC). Hierbij komen achtereenvolgens aan bod:

- De algemene controleaanpak (3.2)
- De controle van de begroting (3.3)
- De gehanteerde toleranties (3.4)
- De benoemde significante posten en processen (3.5)
- De risicoanalyse en controleaanpak per proces (3.6)

3.2 Controleaanpak

De VIC hanteert een risicogerichte controleaanpak die aansluit op het normenkader, de organisatieprocessen, de risicobeheersing en de vereisten van de rechtmatigheidsverantwoording. De volgende uitgangspunten zijn leidend in de werkwijze:

- Focus op procesbeheersing in de digitale omgeving
  Specifieke aandacht gaat uit naar de werking van algemene IT-controls (General IT Controls) en applicatiecontroles binnen de primaire systemen. Hierbij controleren we de integriteit van geautomatiseerde processen en het beheer van autorisaties, mutaties, en rapportages.
- Integratie van controles in de bestaande processen
  Waar mogelijk worden VIC-controles geïntegreerd met bestaande werkzaamheden van proceseigenaren, financiële adviseurs, -controller kwaliteitmedewerkers. Dit voorkomt doublures en stimuleert eigenaarschap in de 1e en 2e lijn.
- Spreiding van werkzaamheden over het jaar
  Een deel van de controles vindt plaats bij of rond het opstellen van de jaarrekening, maar het streven is om VIC-controles zoveel mogelijk te verdelen over het kalenderjaar. Zo ontstaat ruimte voor tussentijdse bijsturing en het benutten van signalen uit eerdere bevindingen.
- Digitale vastlegging en herleidbaarheid
  Onderliggende documenten worden zoveel mogelijk digitaal opgeslagen. Denk hierbij aan subsidiebeschikkingen, facturen, contracten en besluiten. Daarnaast worden applicatiecontroles vastgelegd met ondersteunende printscreens en toelichtingen.
- Aantoonbare aansluiting op de administratie
  Controlebevindingen worden expliciet gekoppeld aan de financiële administratie en verantwoordingsinformatie, zodat de relatie tussen de uitkomst van de VIC en de jaarrekening goed navolgbaar is.

Procesgerichte en gegevensgerichte aanpak

- Bij processen met duidelijke beschrijvingen wordt een procesgerichte aanpak toegepast: toetsing op opzet, bestaan en werking van de beheersmaatregelen.
- Bij processen zonder beschrijving of met lage complexiteit wordt een gegevensgerichte controle toegepast: toetsing op rechtmatigheid en betrouwbaarheid van transacties, bijvoorbeeld bij incidentele handelingen of eenvoudige financiële mutaties (zoals langlopende leningen).

Door deze gedifferentieerde aanpak is het mogelijk om op maat te controleren, zonder onnodige belasting van de organisatie.

Doorlopende risico-inschatting

De risicoanalyse is geen eenmalige exercitie, maar een continu proces. Bevindingen tijdens het jaar kunnen aanleiding geven tot herprioritering of aanvullende controle-inzet. Op deze manier sluit de controleaanpak zoveel mogelijk aan bij actuele ontwikkelingen en risico's binnen de organisatie.

3.2.1 Pijlers voor een risicogestuurde VIC-aanpak

Om de verbijzonderde interne controle toekomstgericht, effectief en risicogericht vorm te geven, wordt de VIC-aanpak verbreed aan de hand van vier pijlers. Naast materialiteit wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan risico's, diepgaand procesinzicht en datagedreven controle. Deze aanpak stelt ons in staat om scherper te sturen op het verbeteren van beheersmaatregelen en het ondersteunen van het college bij zijn rechtmatigheidsverantwoordelijkheid.

1. Materialiteit van begrotingsposten (IV3-postenanalyse)

Op basis van de IV3-codering van de begroting worden de processen geselecteerd waarvan de omvang groter is dan 50% van de algemene materialiteit (gebaseerd op 2% van de totale lasten exclusief reservemutaties). Door uit te gaan van deze minimale uitvoeringsmaterialiteit blijft de processelectie ook toereikend indien de uitvoeringsmaterialiteit gedurende de controle wordt verlaagd. Deze benadering vormt de basis van onze jaarlijkse processelectie.

2. Risicogerichte controle (risicomatrix per proces)

Voor ieder proces wordt een risicomatrix opgesteld, waarin risico's worden geïnventariseerd en gewogen op basis van onder andere:

- complexiteit van regelgeving;
- foutgevoeligheid van transacties;
- kwetsbaarheid van de automatiseringsomgeving;
- gevoeligheid voor integriteitsschendingen;
- maatschappelijke of bestuurlijke aandacht.

Deze risicogestuurde aanpak zorgt ervoor dat niet alleen processen met een grote financiële omvang worden meegenomen in de controleaanpak, maar ook processen met een relatief beperkte omvang die vanwege hun aard een verhoogd inherent risico kennen – zoals kasgeldbeheer.

In Bijlage 1 is de ingevulde risicomatrix voor het controlejaar 2026 opgenomen.

Op basis van de uitkomsten uit deze risicomatrix is voor 2026 een kasgeldcontrole gepland bij het Biljoenbad, het openluchtbad de hangmat en een retourpincontrole bij team Nieuwkomers vanwege de verhoogde gevoeligheid voor integriteit en de bestuurlijke aandacht die deze processen vragen.

3. Cyclische Verdiepende procesanalyse (snelkookpansessies)

Jaarlijks worden één à twee processen verdiepend doorgelicht in zogenoemde snelkookpansessies, samen met de betrokken proceseigenaren en inhoudelijke experts. Tijdens deze sessies:

- wordt het proces volledig in kaart gebracht;
- worden relevante risico's en beheersmaatregelen besproken;
- en wordt de beschrijving van de Administratieve Organisatie en Interne Beheersing (AO/IB) geactualiseerd.

Deze aanpak draagt actief bij aan bewustwording binnen de organisatie en versterkt de samenwerking tussen het team VIC en de lijnorganisatie.

Voor het controlejaar 2026 wordt nog bepaald welke twee processen nader worden uitgewerkt. De processen facturatie (o.b.v. uitkomsten datagedreven procesoptimalisatie), fixiemeldingen en begroting worden voorgesteld als onderwerpen voor een snelkookpansessie. Deze sessies zullen in 2026-2027 plaatsvinden.

4. Data-analyse en monitoring als versterking van de controleaanpak

Door toepassing van data-analyse en monitoring – zoals trendanalyses, uitzonderingsrapportages en datagedreven procesoptimalisatie (voorheen procesmining) – kunnen patronen, afwijkingen en signalen worden opgespoord die met traditionele steekproeven vaak onzichtbaar blijven. Deze technieken bieden daarmee een krachtig hulpmiddel voor het vergroten van inzicht in processen en risico's.

Deze werkwijze vormt één van de vier pijlers waarmee de VIC zich ontwikkelt van een klassieke, op materialiteit gebaseerde controleaanpak naar een meer geïntegreerde, risico- en datagestuurde aanpak. Daarbij verschuift de focus naar effectiviteit, integriteit en continu leren binnen de organisatie.

Voor 2026 voeren we een pilot uit waarbij we het instrument procesmining inzetten om meer inzicht te krijgen op het proces factuurbetaling in Unit4. Met deze pilot willen we inzicht verkrijgen in het daadwerkelijke verloop van het proces, doorlooptijden, knelpunten en mogelijke afwijkingen van het beoogde procesverloop.

3.3 De controle van de begroting

De begroting vormt het fundament van de planning- en controlcyclus van de gemeente. Een juiste en volledige begroting is van essentieel belang voor zowel de sturing door het college als de controle door de raad. De VIC richt zich bij de controle van de begroting op het begrotingscriterium zoals opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Toetsing op het begrotingscriterium

Bij het begrotingscriterium gaat het om de controle op overschrijdingen van lasten en onderschrijding van baten in de door de raad geautoriseerde begroting (inclusief de begrotingswijzigingen die gedurende het boekjaar zijn vastgesteld). De toets richt zich op de vraag of de gerealiseerde lasten en baten binnen de door de raad geautoriseerde kaders blijven.
Bij de beoordeling van rechtmatigheid wordt uitgegaan van de bruto onrechtmatigheid: alle significante afwijkingen ten opzichte van de geautoriseerde begroting worden afzonderlijk beoordeeld en gerapporteerd. Daarbij wordt beoordeeld aan de hand van wat op grond van de financiële verordening als acceptabel wordt beschouwd. De bruto onrechtmatigheid minus de acceptabele overschrijdingen en onderschrijdingen noemen we de netto onrechtmatigheid.

Controleaanpak

De begroting wordt getoetst op vier onderdelen:

1. Nadeel op de jaarrekening ten opzichte van de begroting – analyse van posten waar de realisatie hoger is dan de begroting (mogelijke overschrijding).
2. Voordeel op de jaarrekening ten opzichte van de begroting – analyse van onderschrijdingen die kunnen wijzen op onderschatting of onvolledige raming.
3. Analyse van investeringskredieten – controle op rechtmatige besteding en eventuele overschrijdingen van door de raad geautoriseerde investeringsbudgetten.
4. Analyse van reservemutaties – beoordeling of toevoegingen en onttrekkingen conform raadsbesluit zijn verwerkt en aansluiten bij de vastgestelde bestemming.

De controle richt zich op de samenhang tussen begroting, begrotingswijzigingen en realisatie; met specifieke aandacht voor de juistheid en volledigheid van de besluitvorming en administratieve verwerking.

Resultaat en opvolging

De bevindingen uit de begrotingscontrole worden opgenomen in de VIC-rapportage 'rapport rechtmatigheidsverantwoording' en vormen input voor de rechtmatigheidsverantwoording en de jaarrekeningcontrole. Indien overschrijdingen worden aangetroffen zonder geldige begrotingswijziging of afwijkingen van de financiële verordening, worden deze als bruto onrechtmatigheden beoordeeld en gerapporteerd. Structurele of significante bevindingen leiden tot verbetermaatregelen en worden opgenomen in het opvolgingsplan van het daaropvolgende jaar.

3.4 Toleranties

Voor de te hanteren toleranties verwijzen wij naar het controleprotocol

Binnen het kader van de rechtmatigheidsverantwoording en de controle van de jaarrekening worden drie soorten toleranties onderscheiden:

1. Verantwoordingsgrens (College van B&W)

De verantwoordingsgrens bepaalt of het college geconstateerde onrechtmatigheden dient op te nemen in de rechtmatigheidsverantwoording die bij de jaarstukken wordt gevoegd.

Door de gemeenteraad van Rheden is gekozen voor een gefaseerde verlaging van deze grens:

- 2023: 3% van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves;
- 2024: 2% van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves;
- Vanaf 2025: 2% van de lasten **exclusief**[1] toevoegingen aan de reserves (zie: Kadernota rechtmatigheid 2025 · Commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)).

Onrechtmatigheden boven deze grens moeten verplicht worden toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording. Bevindingen onder deze grens hoeven niet extern verantwoord te worden, tenzij ze materieel of beleidsmatig relevant zijn.

2. Goedkeuringstolerantie (*Externe Accountant)*

Op basis van het aangepaste Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) (zie: Overheid.nl) geldt vanaf boekjaar 2025:

- een samengevoegde goedkeuringstolerantie van 2% voor zowel fouten als onzekerheden gecombineerd;
- de omvangsbasis is de totale lasten **exclusief** dotaties aan de reserves.

Daarmee vervallen de eerdere afzonderlijke toleranties van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden

3. Rapportagegrens *(zowel intern als extern)*

De rapportagegrens bepaalt vanaf welk bedrag bevindingen uit de controle worden gerapporteerd:

- deze grens is geharmoniseerd tussen de interne verbijzonderde interne controle (VIC) en de externe accountant;
- de rapportagegrens wordt jaarlijks door de raad vastgesteld in het controleprotocol.

De volgende rapportagegrenzen gelden:

2023	€ 50.000
2024	€ 60.000
2025 en verder	€ 75.000

[1] De Verordening controle financiële beheer en organisatie (artikel 213 Gemeentewet) moet hier nog op worden aangepast.

Deze grens bepaalt wanneer bevindingen worden gerapporteerd in de controleverslagen (intern en extern). Het uitgangspunt is daarbij circa 1/2.000ste deel van de totale lasten, afgerond op tienduizend.

Samenvattingstabel

Tolerantie	Verantwoordelijke	Doel	Grenswaarde (2026)
Verantwoordingsgrens	College van B&W	Rechtmatigheidsverantwoording	2% van lasten excl. reserves
Goedkeuringstolerantie	Externe accountant	Oordeelsvorming jaarrekening (fouten + onzekerheden)	2% van lasten excl. reserves
Rapportagegrens	VIC & accountant	Verslaglegging bevindingen	€ 75.000

3.5 Significante posten en processen

Wij toetsen jaarlijks de kwaliteit van de opzet, het bestaan en de werking van de belangrijkste interne controlemaatregelen voor alle significante (materiële) financiële bedrijfsprocessen. Een bedrijfsproces is in dit verband een afgebakend geheel van eenduidige maatregelen van administratieve organisatie en interne controle (AO/IC).

In beginsel zijn alle processen met een omvang groter dan de uitvoeringsmaterialiteit significant (op basis van de stromen zoals deze in de IV3-matrix zijn gerapporteerd). Deze processen worden daarom standaard betrokken in de interne controle.

Op basis van de IV3-begroting 2026 zijn de significante processen als volgt vastgesteld:

Soort baten	Categorie IV3	Begroting 2026	Conclusie IR (hoog / laag)
Gemeentelijke belastingen	221II Belastingen op producenten	16.663	Laag
Gemeentelijke belastingen	222II Belastingen op huishoudens	5.260	Laag
Grondverkopen	31II Grond	-	Laag
Huren en Pachten	33II Pachten	13	Laag
Detachering eigen personeel	352II Uitgeleend personeel	23	Laag
Huren en Pachten	36II Huren	1.830	Laag
Leges en andere rechten (omgevingsvergunning en reiningsrechten)	37II Leges en andere rechten	7.185	Laag
Leges burgerzaken	37II Leges en andere rechten	840	
Overige opbrengsten ind duurzame goederen	38II Overige goederen en diensten	4.534	Laag
Eigen bijdragen	342 Eigen bijdragen en verhaal sociale uitkeringen in natura	1.045	Laag
Baten met betrekking tot vergoeding en verhaal sociale uitkeringen	412II Verhaal sociale uitkeringen in geld	-	Laag
Algemene uitkering en specifieke uitkeringen	431II Inkomensoverdrachten - Rijk	141.289	Laag
Overige investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten	432II Inkomensoverdrachten - Gemeenten	551	
Overige investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten	437II Inkomensoverdrachten - Europese Unie	473	
Overige investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten	438II Inkomensoverdrachten - overige instellingen en personen	288	Laag
Overige investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten	443II Kapitaaloverdrachten - Gemeenschappelijke regeling	-	Laag
Overige investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten	448II Kapitaaloverdrachten - overige instellingen en personen	-28	Laag
Overige investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten	446II Kapitaaloverdrachten - overige overheden	-	
Ontvangen rente	51II Rente	201	Laag
Dividend	52II Dividenden en winsten	518	Laag
n.v.t	61II Financiële transacties	-	Laag
Mutaties reserves en voorzieningen	71II Mutatie reserves	3.443	Laag
Mutaties reserves en voorzieningen	72II Mutatie voorzieningen	1.463	Laag
Treasury	73II Afschrijvingen	-	Laag
Toegerekende rente	74II Toegerekende reële en bespaarde rente	-	Laag
Verrekeningen	75II Overige verrekeningen	1.456	Laag

Lasten	Categorie IV3	Begroting 2025	Conclusie IR (hoog / laag)
Personeelskosten	11UU Salarissen en sociale lasten	39.435	Laag
Betaalde belastingen	21UU Belastingen	414	Laag
Grondaankopen	31UU Grond	-	Laag
Duurzame goederen	32UU Duurzame goederen	36	Hoog
Huren en Pachten	33UU Pachten	-	Laag
Leerlingenvervoer, BBZ, Jeugd en WMO	341UU Sociale uitkeringen in natura	33.587	Hoog
Inkoop personeel	351UU Ingeleend personeel	8.206	Hoog
Overige goederen en diensten	38UU Overige goederen en diensten	29.032	Hoog
Uitkeringen (bijstand)	411UU Sociale uitkeringen in geld	16.037	Laag
Subsidies	42UU Subsidies	4.023	Laag
Overige baten en lasten / inkoop reisdocumenten (burgerzaken)	431UU Inkomensoverdrachten - Rijk	346	Laag
Beschermd wonen (WMO)	434UU Inkomensoverdrachten - gemeenten	-	Laag
Bijdragen aan verbonden partijen	433UU Inkomensoverdrachten - gemeenschappelijke regelingen	20.969	Laag
Jeugd (geescaldeerde zorg 18-)	436UU Inkomensoverdrachten - overige overheden	-	Laag
Subsidies	438UU Inkomensoverdrachten - overige instellingen en persone	19.136	Laag
Overige investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten	441UU Kapitaaloverdrachten - Rijk	-	Laag
Kwijtschelding belastingen (via GLBT)	448UU Kapitaaloverdrachten - overige instellingen en personen	379	Laag
Te betalen rente	51UU Rente	-1.385	Laag
Vlottende schuld transacties	61UU Financiële transacties	-	Laag
Mutaties reserves en voorzieningen	71UU Mutatie reserves	1.258	Laag
Mutaties reserves en voorzieningen	72UU Mutatie voorzieningen	5.092	Laag
Afschrijvingen	73UU Afschrijvingen	5.674	Laag
Toegerekende rente	74UU Toegerekende reële en bespaarde rente	4.025	Laag
Overige verrekeningen	75UU Overige verrekeningen	777	Laag

3.6 Risicoanalyse en controleaanpak per proces

In lijn met de in paragraaf 3.4.1 benoemde vier pijlers voor de VIC-aanpak, voeren wij voor ieder geselecteerd proces een risicoanalyse uit. Deze risicoanalyse vormt de basis voor de keuze tussen een systeemgerichte of gegevensgerichte controleaanpak. Daarbij wordt per proces beoordeeld in hoeverre er sprake is van een verhoogd of verlaagd inherent risico.

Inherent risico

Het inherent risico is de kans op een afwijking (fout of onzekerheid) van materieel belang, zonder rekening te houden met interne beheersmaatregelen. De beoordeling van het inherent risico is gebaseerd op de volgende factoren:

- complexiteit van wet- en regelgeving: hoe ingewikkelder de regelgeving, hoe groter de kans op fouten;
- aantal en aard van transacties: veelvoorkomende en/of omvangrijke transacties verhogen het risico;
- automatiseringsomgeving: stabiele en goed ingerichte systemen beperken risico, terwijl maatwerk of verouderde systemen het risico verhogen;
- overige overwegingen: zoals recente wetswijzigingen, politieke of maatschappelijke aandacht, reorganisaties, of eerdere bevindingen uit controlewerkzaamheden.

Controleaanpak: systeemgericht versus gegevensgericht

De controleaanpak wordt per proces bepaald aan de hand van de uitkomst van de risicoanalyse en de kwaliteit van de procesbeheersing:

- Primair geldt een gegevensgerichte controleaanpak. Dit betekent dat er direct op transacties wordt gecontroleerd, zonder (volledige) toetsing van de werking van interne beheersmaatregelen.
- Als na beoordeling blijkt dat de opzet en het bestaan van de interne beheersingsmaatregelen op orde zijn, en deze ook aantoonbaar effectief werken, kan de controleaanpak verschuiven naar systeemgericht. Hierbij worden processen getoetst op de kwaliteit van de beheersmaatregelen (AO/IC) in plaats van directe toetsing van individuele transacties.

Deze aanpak sluit aan bij de controleaanpak van de accountant en maakt een efficiëntere controle mogelijk, mits er sprake is van een betrouwbare procesbeheersing.

Dynamisch karakter

De risicoanalyse en bijbehorende controleaanpak worden jaarlijks herzien en geactualiseerd, mede op basis van:

- nieuwe wet- en regelgeving;
- uitkomsten van voorgaande controlejaren;
- bevindingen uit audits of managementletters;
- wijzigingen in de organisatie of systemen.

Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om in de komende jaren voor meer processen geleidelijk over te gaan naar een systeemgerichte controleaanpak, mits aan de voorwaarden wordt voldaan.

Proces	Complexe regelgeving	Hoog aantal transacties	Complexiteit transacties resp kans op fouten	Hoge complexiteit IT	Overige overwegingn	Conclusie inherent risico (hoog / laag)	Controle systeemgericht / gegevensgericht
1. Financiële administratie	Nee	Nee	Ja	Nee	Connectie	Laag	Gegevensgericht
2. Inkopen en aanbestedingen	Nee	Ja	Nee	Ja	Aanbestedingswetgeving	Hoog	Gegevensgericht
3. Personeelslasten	Nee	Ja	Nee	Nee	Connectie	Laag	Gegevensgericht
4. Belastingen	Nee	Ja	Nee	Ja	Connectie	Laag	Gegevensgericht
5. Uitkeringen en inkomensoverdrachten	Ja	Ja	Nee	Ja	Vanuit VIC voorgaande jaren blijkt dat proces goed loopt. Derhalve risico laag.	Laag	Gegevensgericht
6. WMO	Ja	Ja	Nee	Ja	Gezien bevindingen risico hoog	Hoog	Gegevensgericht
7. Jeugdhulp	Ja	Ja	Nee	Ja	Gezien bevindingen risico hoog	Hoog	Gegevensgericht
8. Grondexploitatie	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Hoog	Gegevensgericht
9. Omgevingsvergunningen	Nee	Ja	Nee	Ja	Gezien lage foutgevoeligheid, niet of nauwelijks bevindingen voorgaande jaren achten wij inherent risico laag.	Laag	Gegevensgericht
10. Subsidieverstrekkingen	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Laag	Gegevensgericht
11. Leges burgerzaken	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Laag	Gegevensgericht
12. Subsidiebaten en SISA	Nee	Nee	Ja	Nee	SISA valt buiten scope VIC	Laag	Gegevensgericht
13. Huren en pachten	Nee	Nee	Nee	Nee	Gezien beperkte omvang huren / pachten achten wij inherent risico laag.	Laag	Gegevensgericht
14. Betaalproces (inclusief creditkaart)	Nee	Nee	Ja	Nee	Connectie	Laag	Gegevensgericht

4. Planning VIC

De Planning & Control-cyclus van gemeente Rheden is leidend voor de uitvoering van de werkzaamheden binnen de verbijzonderde interne controle. De onderstaande planning beschrijft de hoofdactiviteiten en mijlpalen voor het controlejaar 2026:

Datum/periode	Mijlpaal	Wie
Juni 2026	Opstellen integraal intern controleplan 2026 door de verbijzonderde interne controle.	VIC / concerncontroller
Juli 2026	Bespreking van het intern controleplan 2026 met DT inclusief bepaling eventuele aanpassingen van het plan.	DT / concerncontroller
3e kwartaal 2026	Uitvoering interne controlewerkzaamheden over 1e helft 2026 opstellen controleverslag.	VIC
4e kwartaal 2026	Interim-controle accountant	Accountant
Januari/februari 2027	Uitvoering interne controlewerkzaamheden over kwartaal 3 en 4.	VIC
2e kwartaal 2027	Integrale VIC rapportage om college in staat te stellen de rechtmatigheidsverantwoording af te geven bij de jaarrekening 2027.	VIC / concerncontroller
2e kwartaal 2027	Afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording door het college.	College
2e kwartaal 2027	Controle door de accountant op de jaarrekening 2026 inclusief de rechtmatigheidsverantwoording	Accountant

Bijlage 1 Risicomatrix 2026

Voor 2026 zijn een aantal relevante processen voor de gemeente Rheden gescoord. Per kolom zijn de scores ingevuld op een schaal van 1 (laag) tot 5 (hoog), waarbij:

- complexiteit van regelgeving: hoe ingewikkeld de wet- en regelgeving is rond het proces;
- foutgevoeligheid van transacties: kans op fouten bij uitvoering;
- kwetsbaarheid automatiseringsomgeving: mate waarin ICT-risico's kunnen optreden;
- gevoeligheid voor integriteitsschendingen: risico op fraude of belangenverstrengeling;
- maatschappelijk/bestuurlijke aandacht: de mate van publieke/bestuurlijke focus of kritiek op het proces;
- inherente risicoscore: som of gewogen score van bovenstaande risico-indicatoren.

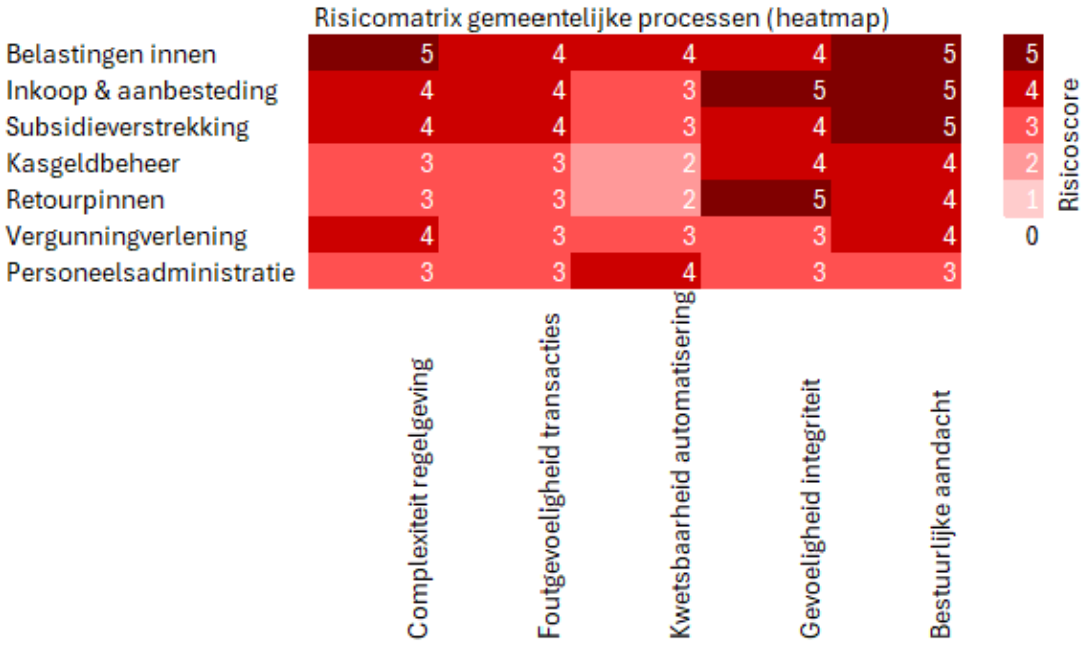
Risicomatrix relevante gemeentelijke processen

Proces	Complexiteit regelgeving (1-5)	Foutgevoeligheid transacties (1-5)	Kwetsbaarheid automatisering (1-5)	Gevoeligheid integriteit (1-5)	Maatschappelijke/bestuurlijke aandacht (1-5)	Inherente risicoscore (totaal)
Kasgeldbeheer	3	3	2	4	4	17
Retourpinnen	3	3	2	5	4	17
Inkoop & aanbesteding	4	4	3	5	5	21
Subsidieverstrekking	4	4	3	4	5	20
Personeelsadministratie (ligt grotendeels bij de Connectie)	3	3	4	3	3	16
Belastingen innen (ligt volledig bij de Connectie)	5	4	4	4	5	22
Vergunningverlening (ligt deels bij de Connectie)	4	3	3	3	4	17

Toelichting:

- Kasgeldbeheer: relatief eenvoudig, maar wel gevoelig voor integriteit en bestuurlijke aandacht.
- Retourpinnen: relatief eenvoudig, maar wel gevoelig voor integriteit en bestuurlijke aandacht.
- Inkoop & aanbesteding: complex, veel regels, grote kans op integriteitsproblemen, hoge bestuurlijke aandacht.
- Subsidies: veel regels, foutgevoelig, gevoelig voor belangenverstrengeling, maatschappelijk gevoelig.
- Personeelsadministratie: gematigde complexiteit, automatisering speelt een grote rol, matige aandacht. Dit proces ligt voor een groot deel bij de Connectie.

- Belastingen: heel complexe regelgeving, foutgevoelig, automatisering cruciaal, hoog risico integriteit, grote aandacht. Dit proces ligt echter volledig bij de Connectie
- Vergunningverlening: complexe regels, matige foutkans, redelijk ICT-ondersteund, aandacht vanuit samenleving



Hierboven zie je de risicomatrix in tabelvorm, gesorteerd op gewogen risicoscore, en daarnaast een heatmap die visueel weergeeft waar de hoogste risico's liggen.

Belangrijkste inzichten:

- Belastingen innen en Inkoop & aanbesteding hebben de hoogste gewogen risicoscores. Dit zijn processen met hoge complexiteit, bestuurlijke aandacht én gevoeligheid voor integriteitsschendingen.
- Subsidieverstrekking scoort ook hoog, vooral door bestuurlijke aandacht en foutgevoeligheid.
- Kasgeldbeheer Retourpinnen, Vergunningverlening en Personeelsadministratie scoren lager, maar hebben nog steeds een matig risicoprofiel.