



Gemeente Midden-Groningen

Intern Controle Plan 2020



Concern control
21-9-2020

Inhoud

1.	Waarom een Intern Controleplan.....	2
2.	Interne controle	2
3.	3-LOD controles in de praktijk	3
3.1	Het 3 lines of defence model (3-lod).....	3
3.2	Interne controles in de eerste lijn	4
3.3	Stand van zaken eerstelijnscontroles	4
3.4	Verbijzonderde interne controles	5
3.4.1	Bepaling waarneming VIC.....	6
3.4.2	Uitvoeren van VIC en foutenevaluatie	6
3.4.3	Monitoren bevindingen en aanbevelingen	7
4.	Aandachtspunten 2020-2021.....	7
4.1	IT en informatiebeveiliging	7
4.2	Rechtmatigheidscontrole door College.....	7
4.3	Kadernota's Misbruik & Oneigenlijk gebruik en Integraal Risicomanagement & Weerstandvermogen.....	8
5.	Kritische processen.....	8

1. WAAROM EEN INTERN CONTROLEPLAN

Voor u ligt het eerste Intern Controleplan van de gemeente Midden-Groningen. Het doel van het Intern Controleplan is het bieden van een leidraad om een effectieve en efficiënte inrichting en uitvoering van de (controle)werkzaamheden te waarborgen om uiteindelijk een uitspraak te kunnen doen omtrent de rechtmatigheid en betrouwbaarheid. Een ICP zorgt voor een eenduidige en gecoördineerde toepassing op de interne beheersorganisatie en dient ook als basis voor de accountant in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording.

Het Intern Controleplan (ICP) geeft structuur bij het verder professionaliseren van het 'In Control' zijn van de organisatie. Het plan geeft informatie over:

- Het nut van interne controles
- Inbedden 3 lines of defense
- Aandachtspunten 2020
- Controlewerkzaamheden per proces

Het ICP wordt ter vaststelling aangeboden aan het DT.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het doel van interne controle. In hoofdstuk 3 wordt het three lines of defense model beschreven en hoe we dat vormgeven in de organisatie. In hoofdstuk 4 komen een aantal aandachtspunten voor 2020 aan bod. In hoofdstuk 5 tot slot staan de processen die als meest kritisch zijn aangemerkt en in de bijlagen staan per proces de controlewerkzaamheden.

2. INTERNE CONTROLE

De administratieve organisatie (AO) is een blauwdruk van de organisatie en bestaat uit de volgende delen:

- Procesbeschrijvingen
- Vastleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden
- Vastleggen van risico's en beheersmaatregelen

De interne controle (IC) toetst de aanwezigheid van bovenstaande maatregelen en zorgt voor verbetering en voortgangsbewaking. Dit middels het uitvoeren van steekproefsgewijze controles in het proces. De interne controle richt zich hierbij voornamelijk op de betrouwbaarheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van beheersmaatregelen. Dit betekent dat de interne controle vooral gericht is op:

- Het juist gebruik van gedelegeerde bevoegdheden;
- Het opvolgen van de wet- en regelgeving, voorschriften, instructies, procedures;
- De betrouwbaarheid (juistheid, volledigheid, tijdigheid) en rechtmatigheid van (financiële) processen.

Interne controle heeft als doel om onvolkomenheden in de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren. Tevens biedt interne controle de kans op het treffen van preventieve maatregelen om onvolkomenheden in de toekomst te voorkomen. De informatie uit interne controles plus de inbedding van interne controlemaatregelen in de organisatie helpen om de kwaliteit van de bedrijfsvoering in alle opzichten te verbeteren.

De interne controle is ook de basis voor de controle door de accountant. Van de belangrijkste interne controlemaatregelen voor de (financiële) kernprocessen toetst de accountant jaarlijks:

- De opzet

Bij de opzet wordt beoordeeld of er beleid is omtrent het proces of onderwerp. En of dat beleid aansluit op de geldende wet- en regelgeving.

- Het bestaan

Met het bestaan wordt getoetst of de opzet (het beleid) is vertaald in procedures, procesbeschrijvingen, functioneel ontwerp van een systeem, etc.

- De werking

Bij de werking wordt gekeken of de afgesproken werkwijze ook daadwerkelijk zo uitgevoerd wordt en of de werkwijze effectief is.

De wettelijk basis voor interne controle is te vinden in artikel 213 van de Gemeentewet en artikel 23 van de Financiële verordening Midden-Groningen 2019:

Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a, van de Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b, van de Gemeentewet, voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheersmaatregelen. Bij afwijkingen neemt het collegemaatregelen tot herstel, indien mogelijk.

Om verder te professionaliseren op het gebied van interne beheersing en toe te werken naar een zelfcorrigerende en zelfsignalerende (In Control) organisatie willen wij het 3 lines of defense model verder inbedden in de organisatie.

3. 3-LOD CONTROLES IN DE PRAKTIJK

Zoals in de inleiding al gemeld, willen we het three lines of defense model (3-lod) invoeren in de organisatie. Dit model draagt bij aan het bereiken en behouden van een goede beheersorganisatie.

3.1 HET 3 LINES OF DEFENCE MODEL (3-LOD)

Interne controle bestaat binnen het 3Lod-model uit de volgende lijnen:

- **1e lijn:** De eerste lijn (teams/primair proces) is zelf eigenaar en verantwoordelijk voor het binnen de kaders realiseren van gestelde doelen door het uitvoeren van werkprocessen en het beheersen van risico's binnen die werkprocessen. Het treffen van beheersmaatregelen en interne controle op de werking van die beheersmaatregelen is ingebed in de processen.

- **2e lijn:** De tweede lijn (adviseurs uit ondersteunende teams: financiën, inkoop, juridische zaken, communicatie etc.) heeft een kaderstellende rol en adviseert en ondersteunt de eerste lijn. Ook adviseert de tweede lijn in hoeverre acties/ besluiten passen binnen de afgesproken kaders. Belangrijk hierbij is dat de 1^e lijn zich op de juiste momenten laat adviseren door de tweede lijn.



- **3e lijn:** De derde lijn, (concern)control, controleert of processen volgens de procesbeschrijving en wet- en regelgeving worden uitgevoerd en of het samenspel tussen de eerste lijn en tweede lijn soepel functioneert. De derde lijn velt daarover een objectief en onafhankelijk oordeel, met adviezen voor verbetering. De derde lijn opereert onafhankelijk van de rest van de organisatie en rapporteert aan de concerncontroller, de teamleider van het betreffende team en aan het DT.
- Als **4e lijn** wordt hier nog de externe accountant, Rekenkamercommissie en/of auditcommissie aan toegevoegd.

3.2 INTERNE CONTROLES IN DE EERSTE LIJN

Gelet op het 3Lod-model is het doel om de interne controle zoveel mogelijk in de eerste lijn onder te brengen: dat wil zeggen bij de teams die procesverantwoordelijk zijn. Deze controle wordt de eerstelijnscontrole genoemd. Eerstelijnscontroles zijn controles die gedurende het proces of achteraf worden uitgevoerd en dienen betrokken te worden bij de inrichting van de processen en applicaties. Voorwaarde is dat er binnen de teams beheersmaatregelen zijn getroffen en dat deze effectief zijn. Hierbij kan gedacht worden aan functiescheiding, invoercontroles, vier-ogen principe, autorisatie, verbanden leggen, aansluiten van gegevens etc. De eerstelijnscontrole is de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement.

3.3 STAND VAN ZAKEN EERSTELIJNSCONTROLES

In de jaarbrief 2019 is aangegeven dat de teams hun risico's moeten benoemen en eerstelijnscontroles moeten invoeren voor hun belangrijkste processen om tot verbeterde rechtmatigheid te komen. Daarnaast zijn voor de 20 meest kritische processen procesbeschrijvingen opgesteld. In 2020 wordt hier verder aan gewerkt.

Om de teams op weg te helpen gaat Concern control in 2020-2021 voor de 20 meest kritische processen op basis van de opgestelde procesbeschrijvingen in gesprek met teams over risico's. Hierbij wordt gezamenlijk een risicomatrix opgesteld, waarbij de geïnventariseerde risico's per proces worden gewogen (kans x impact) en waaraan beheersmaatregelen worden gekoppeld. Het doel is de risico's zoveel als mogelijk te minimaliseren.

Ook wordt het gesprek gevoerd over de noodzakelijke eerstelijnscontroles. De controlemomenten kunnen tijdens het proces zijn of achteraf. Achteraf kan op basis van een steekproef een controle

uitgevoerd worden, welke inzicht geeft in de kwaliteit en effectiviteit van het proces en vormt een bron voor (aanvullend) onderzoek door Concern control. Organisatiebreed zal een uniformeringslag moeten worden gemaakt (format checklist, dossiervorming, wijze van aanleveren, e.d.). Daarnaast moet bepaald worden wat, hoe vaak (frequentie) en hoe veel (omvang steekproef) gecontroleerd wordt. Dit alles in overleg met de betrokken teams maar ook in goed overleg met de accountant om dubbele controles te voorkomen. De kwaliteit en omvang van de eerstelijnscontroles is bepalend voor de omvang van de derdelijnscontrole door Concern Control. De eerstelijnscontroles worden aangeleverd bij Concern control. Concern control bewaakt dat de stukken conform planning worden opgeleverd en zal ook als sparringpartner fungeren om de kwaliteit van de eerstelijnscontroles te waarborgen of te verbeteren.

Voor het vormen van goede en volledige dossiers is het noodzakelijk dat de uitvoering van de beheersmaatregelen vastgelegd worden, zodat deze (achteraf) deze aantoonbaar zijn.

Op dit moment voeren de intern controleurs van Concern control ook een aantal eerstelijnscontroles uit. Doelstelling is dat deze controles meer binnen de teams zelf plaatsvinden zodat de intern controleurs zich meer kunnen richten op de verbijzonderde interne controle (VIC) of derdelijnscontroles.

De opgestelde procesbeschrijvingen worden periodiek geactualiseerd. Het is de bedoeling dat de definitieve beschrijvingen via een webpagina toegankelijk zijn voor de teams, zodat actuele versies direct beschikbaar zijn. Ook de risicomatrix dient periodiek geactualiseerd te worden (hierbij gaat het met name om nieuwe risico's, andere beheersmaatregelen, weggevallen risico's).

Concern control wil graag naar de teams als sparringpartner fungeren bij het invoeren van de eerstelijnscontrole(s) en het inventariseren van de risico's. Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de teams om deze controleprocessen uit te blijven voeren, waarbij gezocht wordt naar continue verbetering. Concern control monitort en rapporteert hierover, maar is ook toegankelijk voor advies.

3.4 VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLES

Vanaf dit hoofdstuk wordt geen onderscheid gemaakt tussen derdelijns- en verbijzonderde interne controle. VIC wordt voortaan als overkoepelende term gebruikt.

Verbijzonderde interne controle (VIC) is een controle onafhankelijk van het lijnmanagement en wordt uitgevoerd door Concern control. Bij de VIC wordt gekeken of de procesbeheersing in de eerste lijn werkt en er wordt vastgesteld dat de interne controles afdoende en op een juiste wijze zijn uitgevoerd door de eerste lijn. Dit kunnen reviews zijn op de eerstelijnscontroles maar ook aanvullende controles die Concern control nodig acht op basis van de risicomatrix en de kwaliteit van de processen.

VIC

- ❖ Constateren of de interne beheersmaatregelen werken en dat de regels die gesteld zijn ook daadwerkelijk worden nageleefd (opzet, bestaan en werking).
- ❖ Inzicht verkrijgen in de werking van de organisatie. Gekeken wordt of de werkwijze van de organisatie dusdanig is dat de kans op structurele en incidentele fouten en onzekerheden significant wordt verlaagd.
- ❖ Reviewen van eerstelijnscontroles.
- ❖ Onafhankelijk oordeel vellen met adviezen voor verbetering en hierover rapporteren aan DT.

Op basis van de uitkomsten van de controles worden bevindingen en aanbevelingen vastgesteld en vastgelegd. De uitkomsten van de controles worden besproken met de betrokken teamleider(s) en uiteindelijk gerapporteerd richting DT. Het DT ontvangt een compacte rapportage met daarin de belangrijkste bevindingen en in kleuren de mate van beheersing (zie figuur 2).

In control
Redelijk in control
Matig in control
Niet in Control

Figuur 2 Legenda compacte rapportage richting DT

Na de definitieve vaststelling door DT, monitort Concern control op de afhandeling van de bevindingen. De dossiers zijn desgevraagd in pdf-vorm beschikbaar voor de accountant.

3.4.1 BEPALING WAARNEMING VIC

De te controleren deelwaarnemingen per kernproces wordt bepaald op basis van het financieel belang en de specifieke risico's die in het proces voorkomen. Hierbij worden een aantal dossiers gelicht en/of controle-items geselecteerd. Per proces verschilt deze omvang. Dit aantal dient dusdanig zo groot te zijn dat een betrouwbaar oordeel kan worden gegeven of het proces voldoende waarborgen biedt ten aanzien van getrouwheid en rechtmatigheid. Jaarlijks kan deze aanpak in opzet, aantal en controlewerkzaamheden wijzigen gelet op de organisatieontwikkeling en de bevindingen van Concern control en accountant.

3.4.2 UITVOEREN VAN VIC EN FOUTENEVALUATIE

Concern control beoordeelt de beschikbare documenten die bij de steekproef behoren of bij de procesbeschrijving. Eventuele bevindingen worden vastgelegd. De bevindingen zullen goed geanalyseerd moeten worden naar aard en oorzaken. Als er fouten worden geconstateerd moet eerst worden vastgesteld of het financiële fouten of niet-financiële fouten betreffen. Er wordt uitgezocht hoe de fout is ontstaan. Dit kan bijvoorbeeld door het uitvoeren van een aanvullende deelwaarneming of het inkaderen van de massa waarin de fout kan plaatsvinden.

Op basis van dit inzicht kan een oordeel worden gegeven of het proces voldoende waarborgen biedt ten aanzien van betrouwbaarheid en rechtmatigheid. De feitelijke correctie of het herstel blijft de verantwoordelijkheid van de teams.

3.4.3 MONITOREN BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

Om ervoor te zorgen dat fouten worden oplost en er voortdurend wordt gewerkt aan verbeteringen worden alle bevindingen en aanbevelingen, van zowel accountant als vanuit onze interne controles vastgelegd. De afhandeling van de bevinding of aanbeveling is de verantwoordelijkheid van de actiehouders, maar Concern control monitort op de afhandeling en stuurt bij wanneer nodig.

4. AANDACHTSPUNTEN 2020-2021

In dit hoofdstuk worden nog een aantal aandachtspunten voor 2020 en 2021 toegelicht.

4.1 IT EN INFORMATIEBEVEILIGING

Het doel van de IT-omgeving is dat deze bijdraagt aan een betrouwbare en adequate informatievoorziening. Belangrijke onderdelen zijn:

- Wijzigingsbeheer
- Logische toegangsbeveiliging
- Continuïteit
- Monitoring/logging
- Informatiebeveiliging.

Vanuit eerdere controles, zowel door de externe accountant als door Concern control, is geconstateerd dat het proces matig in control is ondanks diverse inspanningen in 2019. Met name het wijzigingsbeheer en het logische toegangsbeheer scoort onvoldoende.

Naast de controlerende rol zullen wij nadrukkelijker een adviserende rol vervullen om op deze manier een bijdrage te leveren aan het verbeteren van dit proces, waarbij de verantwoordelijkheid voor de implementatie logischerwijs bij team I&O ligt.

4.2 RECHTMATIGHEIDSCONTROLE DOOR COLLEGE

Met ingang van verslag jaar 2021 is het college verplicht om in de jaarrekening een verantwoording op te nemen over de rechtmatigheid van de baten, de lasten en de balansmutaties; oftewel een rechtmatigheidsverantwoording. Deze taak lag voorheen bij de accountant waarbij er een oordeel gegeven werd over de rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarrekening. In de nieuwe situatie zal de accountant zich beperken tot een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Hiermee komt de verantwoording over de rechtmatigheid bij het college te liggen. Het is de verwachting dat van het (zelf) geven van een rechtmatigheidsverantwoording een kwaliteitsimpuls uitgaat op de interne processen en beheersing (controle). Om aan te kunnen tonen dat we 'in control' zijn, moeten we kunnen laten zien wat de belangrijkste risico's zijn, welke beheersmaatregelen er zijn getroffen om die risico's af te dekken en dat de interne beheersingsmaatregelen gedurende het hele jaar hebben gefunctioneerd (opzet-bestaan-werking). Het hebben van actuele procesbeschrijvingen, risico-inventarisaties en een goed controleplan is hierbij essentieel.

In de loop van 2020 gaat team Concerncontrole zich voorbereiden op de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Onderdeel hiervan is het formuleren van een advies aan de gemeenteraad met betrekking tot de hoogte van de verantwoordingsgrens. De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het College van

B&W de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. Ook wordt de ambitie geformuleerd op welke termijn we een In Control Statement willen afgeven.

4.3 KADERNOTA'S MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK EN INTEGRAAL RISICOMANAGEMENT & WEERSTANDVERMOGEN

Begin 2020 zijn de kadernota's Misbruik & Oneigenlijk Gebruik (M&O) en Integraal Risicomanagement & Weerstandsvermogen (IR&W) vastgesteld door de raad. In de interne controles vindt implementatie plaats van onderdelen uit deze kadernota's.

Integraal risicomanagement zorgt ervoor dat de organisatie niet verrast wordt door bepaalde gebeurtenissen en dat wij in control zijn. Om uitvoering te geven aan risicomanagement is onder andere dit controleplan opgesteld, wordt het gesprek aangegaan met de teams over mogelijke risico's en procesverbeteringen om beheersmaatregelen mogelijk te maken, waarbij het 3-lod model wordt gebruikt. Om uitvoering te geven aan het M&O beleid wordt bij de risico-inventarisatie bij de teams vragen gesteld over risico's in het proces met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik door medewerkers of burgers. Het aspect weerstandsvermogen is onderdeel van het bredere risicomanagement en is belegd bij Financiën. Het vormt als 'beheersmaatregel' het sluitstuk van risicomanagement, een laatste vangnet om de eventuele risicokosten op te vangen. Daarnaast geeft het een indicatie in welke mate de gemeente in staat is onvoorziene tegenvallers op te vangen. Inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente Midden-Groningen is dus belangrijk om de continuïteit van de organisatie te kunnen garanderen.

5. KRITISCHE PROCESSEN

Een kritisch proces is een proces dat bepalend is voor het 'in control' zijn van de organisatie. Een proces kan op verschillende teams betrekking hebben. De volgende processen zijn aangemerkt als kritisch :

1. Inkoop en Aanbesteden
2. Salarissen
3. Participatie uitkeringen
4. Participatie werk, re-integratie
5. WMO
6. Jeugd
7. Betalingsverkeer en prestatielevering
8. Invordering, oninbaar overige debiteuren
9. Informatiebeveiliging
10. Opbrengsten overige debiteuren
11. Begrotingswijzigingen en memoriaalboekingen
12. GKB
13. Subsidieverstreking
14. Subsidie inkomsten
15. Omgevingsvergunningen
16. Leerlingenvervoer
17. Leges burgerzaken

18. Treasury
19. Gemeentelijke belastingen
20. Grond aan- en verkoop

De vorm en uitvoering van de controles kunnen gedurende het jaar wijzigen door bijvoorbeeld voortschrijdend inzicht, wijzigingen in het proces of in wet- en regelgeving.