



gemeente **Roermond**

Intern controleplan 2024

Interne controle en Rechtmatigheid 2024

Datum: 28-5-2024

Inhoud

1	INLEIDING	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Doel van het plan	5
1.3	Waarom interne controle?.....	5
1.4	Visie op interne controle in relatie tot interne beheersing	6
2	INSTEEL VAN CONTROLES	7
2.1	Interne controle versus externe controle	7
2.2	Interne controle en externe controle: synergie	7
2.3	Dossiervorming.....	7
2.4	Rechtmatigheid en getrouwheid.....	8
2.4.1	Financiële en niet-financiële rechtmatigheid.....	8
2.4.2	Kaders rechtmatigheid	8
2.5	Bevindingen Accountant	10
2.6	Van gegevenscontrole naar risicogericht.....	11
2.7	Ontwikkeling interne accountantsfunctie (COS 610).....	12
2.8	Onderverdeling van controles.....	12
2.9	Procedure	14
2.9.1	Opdrachtgeverschap	14
2.9.2	Planning van de controles	14
2.9.3	Rapportage	14
2.9.4	Na afloop van het jaar	15
2.10	Doelstelling.....	15
3	INTERN CONTROLEPLAN	16
4	RISICOANALYSE.....	18
	BIJLAGE 1: Model Risicoanalyse	19
	BIJLAGE 2: Controleaanpak	21

Managementsamenvatting

- ***Rechtmatigheidsverantwoording onderdeel van het intern controleplan 2024.***

In dit plan wordt aandacht besteed aan de interne onderzoeken en de verbijzonderde interne controles die zijn gepland voor het jaar 2024 als onderdeel van de interne beheersing.

Hoofdstuk 1 handelt over interne controle en interne beheersing. Het primaire doel van interne controle is om de organisatie inzicht te verschaffen in het bestaan en de werking van de relevante beheersmaatregelen zodat we een uitspraak kunnen doen over de getrouwheid en de financiële rechtmatigheid.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de interne en externe controle, de synergie hierbij en het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening 2024 door het college.

Verder in hoofdstuk 2 worden de kaders voor de financiële rechtmatigheid benoemd (normen- en toetsingskader) en staan de processen vermeld waarop de interne controle in 2024 zal plaatsvinden.

De integrale verantwoordelijkheid voor het beheersen en sturen ligt in Roermond bij de clusters.

Deze zijn verantwoordelijk voor het leveren van de verschillende producten, het uitvoeren van processen, risicomanagement en het afleggen van verantwoording, gericht op het bereiken van de ambities en (strategische) doelstellingen die het bestuur van Roermond heeft vastgesteld.

Betreffende het aantonen van de mate van 'in control zijn' van processen worden de clusters ondersteunt door control.

Hoofdstuk 3 beschrijft de werkstappen die nodig zijn om aan te tonen in hoeverre wet- en regelgeving wordt nageleefd.

Tenslotte is in hoofdstuk 4 beschreven hoe wordt omgegaan met de risicoanalyse per proces. Niet ieder risico is even belangrijk voor de interne controlewerkzaamheden.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Aan het functioneren van de overheid worden steeds hogere eisen gesteld. Hierbij zijn zaken als betrouwbaarheid, transparantie en verantwoording afleggen aan de orde van de dag. Om al deze aspecten te kunnen waarborgen is een goede risicobeheersing noodzakelijk.

Risicobeheersing vindt onder andere plaats door risicomangement en interne controle.

Risicomangement is een instrument om op een gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, te beoordelen en door er actief mee om te gaan, ze beter te beheersen.

Interne controle is een proces dat onder andere is gericht op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid over de betrouwbaarheid van de financiële informatievoorziening, op de naleving van wet- en regelgeving en op het bewaken van activa of waarden.

De wetgever heeft in dit kader besloten om vanaf 2004 aan rechtmatigheid in de jaarverslaggeving bijzondere aandacht te besteden. Met de aanpassing van de gemeentewet via artikel 213 moet de accountant vanaf 2004 expliciet toetsen en rapporteren over financiële rechtmatigheid. Dit betekent dat getoetst wordt of de baten en lasten en balansmutaties voldoen aan de interne en externe wet- en regelgeving. Dit versterkt de noodzaak om expliciet aandacht te schenken aan interne controle.

Vanaf verslagjaar 2023 is hier verandering in gekomen. Het College van B&W moet een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de naleving van de regels, die relevant zijn voor het financiële reilen en zeilen van de gemeente. Over de naleving van de voorwaarden voor subsidies en Europese aanbestedingen bijvoorbeeld, maar ook over misbruik en oneigenlijk gebruik en lasten.

Naast de gebruikelijke interne controle achteraf willen wij meer grip op het proces organiseren aan de voorkant. Medewerkers in het proces (reporters) hebben hierin een rol om vast te stellen of het proces goed is ingericht zodat de kans op onrechtmatigheden in het proces wordt verkleind. Om vast te stellen dat het ook daadwerkelijk goed gaat, blijft er altijd een controle achteraf van toepassing.

De gemeente Roermond wil met haar interne controle bijdragen aan de zichtbaarheid van de beheersing van de organisatie en via een natuurlijke adviesfunctie de bedrijfsvoering verbeteren. Door het effectief inrichten van control vooraf, risicoanalyses en risicomangement en de interne beheersingsmaatregelen hierop, ontstaat ruimte voor de interne controle om naast de reguliere interne controles, tevens aandacht te gaan besteden aan specifieke thematische controles en ondersteuning om processen nog efficiënter en effectiever in te richten.

Dit draagt bij aan een beter beheersbare organisatie, een organisatie waarin achteraf minder hoeft worden hersteld en gerepareerd en waarin men intern meer bewust is van risico's. Dit alles draagt bij aan het bereiken van financiële en beleidsmatige doelen.

Daarnaast maakt een adequate interne controle een soepele accountantscontrole mogelijk.

1.2 Doel van het plan

Dit intern controleplan bevat een beschrijving van de uit te voeren controles in het kader van rechtmatigheid en getrouwheid 2023 en de verdere doorontwikkeling daarin.

Het college en het concernmanagement (CMT) willen haar interne controle verder door ontwikkelen waarbij de interne controle primair is gericht op het onderkennen en toetsen van de risico's en beheersingsmaatregelen in de processen en het jaarlijks toetsen van deze beheersingsmaatregelen die waarborgen dat de procesrisico's zijn afgedekt. Een uitgangspunt hierbij is dat overleg plaatsvindt met de accountant, zodat de minimale werkzaamheden voor de accountant zijn gewaarborgd. Naast deze controles achteraf wordt er tevens gewerkt aan meer grip aan de voorkant. Hiermee worden risico's beter beheersbaar en ontwikkelt de organisatie zich op het gebied van controles gestaag van (gegevensgerichte) controle achteraf naar procesgerichte controle vooraf.

Voor de meest significante processen 2024 zijn werkprogramma's per proces opgesteld met hierin de risico's en beheersmaatregelen van het betreffende proces, de vertaling van het normenkader naar het werkproces, de jaarlijks uit te voeren controles voor het desbetreffende proces en de bevindingen en aanbevelingen vanuit voorgaande jaren die jaarlijks worden voorzien van een follow up. Hierin wordt ook de follow up van de bevindingen van de accountant geborgd.

1.3 Waarom interne controle?

Het primaire doel van interne controle is om de organisatie inzicht te verschaffen in het bestaan en de werking van de relevante beheersmaatregelen, zodat er een uitspraak kan worden gedaan over getrouwheid en financiële rechtmatigheid. Met de bevindingen en aanbevelingen uit de interne controles worden risico's in kaart gebracht. Dit stelt vervolgens het management in staat om deze risico's te beperken en de beheersing van de bedrijfsprocessen te verbeteren. Een goed georganiseerde interne controle is één van de pijlers voor het oordeel of de organisatie "in control" is.

Interne Controle heeft als doel om onvolkomenheden in de procesbeheersing en de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren. Feitelijk moet de interne beheersing 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. Reparatie achteraf kost meer tijd dan goede beheersing vooraf. Daarom wil de gemeente Roermond haar interne beheersing ook verder ontwikkelen waarbij de focus op de interne beheersing meer in de lijn wordt gelegd.

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 beheersing middels een interne control tool in de organisatie helpen om de kwaliteit van de bedrijfsvoering in alle opzichten te verbeteren.

Interne controle begint bij procesbeheersing. Het inventariseren van de procesrisico's en de beheersingsmaatregelen die de procesrisico's verminderen zijn een belangrijke pijler voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de interne controle. Elke proceseigenaar dient een beeld te hebben van wat er kan fout gaan in zijn proces en welke maatregel er zijn getroffen om te voorkomen dat deze fout wordt gemaakt. De controle in de 1e lijn moet geborgd zijn in het werkproces, dit betekent niet dat op alle afdelingen jaarlijks diverse controles middels steekproeven

worden uitgevoerd, maar dat in het werkproces de beheersmaatregelen zijn geborgd waarbij de beheersmaatregelen zichtbaar zijn gemaakt.

Vervolgens voert de adviseur audit & control jaarlijks een toets uit waarbij men de opzet, het bestaan en de werking van de beheersmaatregelen toetst. De interne controle richt zich voornamelijk op de zogenaamde getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van beheershandelingen.

Bovenstaande beschrijving is een ontwikkelproces dat in 2023 wordt opgestart.

1.4 Visie op interne controle in relatie tot interne beheersing

De visie op interne beheersing in relatie tot interne controle kan niet uiteengezet worden zonder eerst de verschillen tussen de begrippen interne controle en interne beheersing aan te geven. In elke organisatie van enige omvang worden bevoegdheden gedelegeerd of gemandateerd, samen met de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden. Degenen die de bevoegdheden delegeren, hebben een controlemechanisme nodig om vast te stellen dat op een goede manier gebruik wordt gemaakt van de gedelegeerde en gemandateerde bevoegdheden. Interne controle is het proces van nagaan of op een rechtmatige wijze gebruik wordt gemaakt van de gedelegeerde of gemandateerde bevoegdheden en dat van het gebruik van de gedelegeerde of gemandateerde bevoegdheden een getrouwe vastlegging wordt gemaakt.

Interne beheersing is breder. Interne beheersing is een proces dat erop is gericht een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de organisatiedoelstellingen worden bereikt op gebieden als effectiviteit en efficiëntie van processen, het voldoen aan wet- en regelgeving, de betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging en het realiseren van de strategische doelen. Waar interne controle vooral gericht is op de uitkomsten van de processen in de organisatie, richt interne beheersing zich naast de uitkomsten ook op de kwaliteit van de inrichting van de processen zelf en op de informatie die uit de processen voortkomt. Interne controle is daarbij wel één van de onderdelen van een systeem van interne beheersing. Gebruikelijk is dat over interne controle wordt gesproken, ongeacht of de uitvoering van de interne controlewerkzaamheden gericht zijn op de enge variant van controle op het gebruik van gedelegeerde bevoegdheden, of op de bredere variant van het beoordelen van de maatregelen van interne beheersing.

Interne controle kan dus worden gebruikt als instrument om vast te stellen of de financiële beheershandelingen in het controlejaar rechtmatig tot stand zijn gekomen, maar kan daarnaast ook worden gebruikt om clustermanagers te ondersteunen in het zo efficiënt mogelijk maken van de primaire processen. Een interne controle die met name gericht is op rechtmatigheid stelt achteraf vast of transacties rechtmatig zijn geweest of niet, maar geeft geen handvatten voor verbetering van het procesverloop. Een dergelijke insteek kenmerkt zich door een focus op het afwerken van vragenlijsten. Als de interne controle ingezet wordt om, naast de toets op rechtmatigheid, ook te adviseren over verbetermogelijkheden in de processen zal de focus verschuiven naar contacten met de medewerkers (1^e lijn) die betrokken zijn bij de te beoordelen processen. Dit is immers noodzakelijk om een goed begrip van het procesverloop te krijgen en daar ook over te kunnen adviseren. Dit laatste wordt voor de interne beheersing opgepakt middels het gebruik van een interne control tool.

2 INSTEEL VAN CONTROLES

2.1 Interne controle versus externe controle

Externe controle betreft de controle die wordt uitgevoerd door de accountant. Het onderscheid tussen interne controle en externe controle betreft niet alleen diegene die de controlewerkzaamheden uitvoert, maar wordt vooral bepaald door het verschil in doelgroep. Verder heeft de externe controle, zoals uitgevoerd door de accountant, tot doel de getrouwheid van de jaarrekening vast te stellen als grondslag voor de af te geven controleverklaring hieromtrent. De interne controle kan meerdere doelen nastreven, die door het management worden vastgesteld.

2.2 Interne controle en externe controle: synergie

Natuurlijk zijn er ook overeenkomsten tussen interne en externe controle. De door het management te definiëren doelstellingen zullen namelijk voor een groot deel overeenkomen met de doelstellingen van de externe accountant. Zo zal de leiding van de huishouding binnen het weergegeven bestuursmodel de interne controle willen inzetten voor het bepalen van de getrouwheid en rechtmatigheid van managementrapportages en processen. Bij de opzet van de interne controle is het dan ook van belang deze af te stemmen op de werkzaamheden van de externe accountant, mede om efficiency-voordelen te behalen.

Voor het bewerkstelligen van een efficiënte interne controle wordt, in aansluiting op de aanpak van de externe accountant nu nog uitgegaan van een gegevensgerichte controleaanpak. In eerste instantie zal hierbij moeten worden uitgegaan van de aanwezige procedures en administratieve organisatie binnen de organisatie. Gericht op toekomstig focussen op een procesgerichte controle en de gegevensgerichte controleaanpak te minimaliseren.

2.3 Dossiervorming

Het interne controledossier bevat een systematisch geheel van vastleggingen betreffende de te verrichten en de verrichte controlewerkzaamheden (controleplan en werkprogramma), de bij deze controlewerkzaamheden gebruikte informatie (bewijsstukken), de uitkomsten van de controlewerkzaamheden (bevindingen) en ook de overwegingen en beslissingen die genomen zijn binnen de oordeelsvorming.

Het interne controledossier heeft een verantwoordingsfunctie, een informatiefunctie en een bewaarfunctie. Binnen de verantwoordingsfunctie dient het interne controledossier inzicht te geven in de aard, omvang en diepgang van de verrichte controlewerkzaamheden, de uitkomsten ervan, de beslissingen betreffende belangrijke discussiepunten en de stand van zaken over de voortgang van de interne controle. Verder worden in het dossier de belegstukken betreffende de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de rapportages van de controlebevindingen bewaard.

Het interne controledossier heeft als functie om de aantoonbaarheid van de werkzaamheden te laten zien. Hierbij moet het dossier aan bepaalde minimumeisen voldoen. De beoordeelde documenten worden aan het dossier toegevoegd. In het dossier wordt vastgelegd welke documenten, dossiers en/of personen (cliënten) gecontroleerd zijn, zodat de controle opnieuw gedaan kan worden. Daarnaast moeten de relevante brondocumenten in het interne controledossier opgenomen worden. Het dossier moet in ieder geval volledig zijn, zodat de accountant hier zoveel als mogelijk gebruik van kan maken bij zijn controle. Alleen in dat geval kan de eerder genoemde

synergie tussen interne en externe controle behaald worden. In geval van twijfel zal daarom eerst afstemming met de accountant plaatsvinden.

Voor de interne controle geldt: “Niet gedocumenteerd is niet gecontroleerd.”

2.4 Rechtmatigheid en getrouwheid

Zoals aangegeven, controleert de accountant de jaarrekening op getrouwheid. In deze jaarrekening is de verantwoording van het college omtrent de rechtmatigheid opgenomen. Deze uitspraak wordt eveneens op getrouwheid gecontroleerd.

Getrouwheid houdt in dat informatie juist en toereikend moet zijn, niet te optimistisch maar ook niet te pessimistisch en geschikt voor het doel waartoe de verantwoording wordt afgelegd.

In het Bado (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) en kadernota Rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV is aangegeven wat met rechtmatigheid wordt bedoeld.

Rechtmatigheid heeft te maken met het naleven van relevante wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving hebben ook invloed op de inrichting van de interne controle- en beheersprocessen en moet worden vertaald naar beheersingsmaatregelen gericht met als doel om het risico, dat wetten en verordeningen niet worden nageleefd, te beperken.

Rechtmatigheid kan onderverdeeld worden in financiële rechtmatigheid en in niet-financiële rechtmatigheid.

2.4.1 Financiële en niet-financiële rechtmatigheid

Bij rechtmatigheid binnen de accountantscontrole bestaat volgens het Bado een duidelijke relatie met het financiële beheer. Bij de accountantscontrole van de jaarrekening moet voortaan worden vastgesteld dat de baten en lasten en balansmutaties in de programmarekening passen in de programmabegroting en met van toepassing zijnde wettelijke regelingen. Deze vorm van rechtmatigheid wordt financiële rechtmatigheid genoemd.

Voor rechtmatigheid bij handelingen en beslissingen van niet-financiële aard wordt de term niet-financiële rechtmatigheid gebruikt. Het gaat hier om het naleven van wetgeving over bijvoorbeeld privacy, milieu, arbeidsomstandigheden, ruimtelijke ordening, archivering, openbaarheid bestuur en plaatselijke verordeningen.

Deze handelingen hebben geen directe financiële consequenties. Het niet naleven van dergelijke wetgeving kan indirect echter wel financiële gevolgen hebben, bijvoorbeeld door claims of boetes. De rechtmatigheidsverantwoording die opgenomen dient te worden in de jaarrekening betreft de financiële rechtmatigheid.

2.4.2 Kaders rechtmatigheid

De naleving van wetten en regels betreffende rechtmatigheid wordt intern en door de accountant getoetst aan kaders. Deze kaders bestaan uit:

- Algemene verbindende voorschriften van de EU (Raad van Europa en Verenigde Naties), zoals de Europese aanbestedingsrichtlijnen
- Formele wetten;
- Algemene Maatregelen van Bestuur;
- Ministeriële Regelingen;
- Raadsbesluiten;
- Verordeningen;

- Richtlijnen en protocollen en dergelijke met een wettelijke grondslag (zoals verordeningen en formele beleidsregels);
- Jurisprudentie.



Figuur 1: normenkader

Voor een totaaloverzicht van alle kaders wordt verwezen naar het jaarlijks door de raad vastgestelde controleprotocol en naar de website www.overheid.nl.

Betreffende de interne wet- en regelgeving wordt het advies van de commissie BBV vanuit de kadernota rechtmatigheid 2023 gevolgd. De commissie BBV adviseert hierin de door de raad gedelegeerde bevoegdheden aan het college niet op te nemen in het normenkader rechtmatigheid.

Voor het beoordelen van de rechtmatigheid zijn de volgende negen criteria van toepassing

1. Calculatiecriterium
2. Valuteringscriterium
3. Adresseringscriterium
4. Volledigheidscriterium
5. Aanvaardbaarheidscriterium
6. Leveringscriterium

Afgedekt door balans en overzicht van baten en lasten

7. Begrotingscriterium
8. Voorwaardencriterium
9. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Afgedekt door rechtmatigheidsverantwoording

Rechtmatigheids criterium	Doel	Controle
Calculatie	Juistheid van het vastgestelde bedrag	Juistheid (jaarrekeningcontrole)
Valutering	Verantwoorden van baten en lasten in het jaar waarop ze betrekking hebben	Tijdigheid (jaarrekeningcontrole)
Levering	De juiste tegenprestatie is geleverd/ontvangen	Bestaan (jaarrekeningcontrole)
Adressering	Betaling aan de (juiste) rechthebbende	Juistheid (jaarrekeningcontrole)
Volledigheid	Volledigheid van de opbrengsten en uitgaven	Volledigheid (jaarrekeningcontrole)
Aanvaardbaarheid	Activiteiten en baten en lasten passen binnen de doelstellingen van de organisatie	Juistheid (jaarrekeningcontrole)
Begroting	Financiële beheershandelingen die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's	Rechtmatigheidscontrole
Voorwaarden	Besteding en inning van gelden door de gemeente is aan bepaalde voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de eigen (gemeentelijke) regelgeving.	Rechtmatigheidscontrole
Misbruik & Oneigenlijk gebruik	Toetsing van de juistheid en volledigheid van de gegevens die door belanghebbenden verstrekt moeten worden om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.	Rechtmatigheidscontrole

2.5 Bevindingen Accountant

De bevindingen van de accountant uit de managementletter en het accountantsverslag worden, voor zover betrekking hebbend op rechtmatigheid, eveneens meegenomen in de rechtmatigheidscontrole en interne controle.

2.6 Van gegevenscontrole naar risicogericht

Zoals reeds in paragraaf 1.4 opgenomen, wil de gemeente Roermond meer van de traditionele controle achteraf naar control van de borging van beheersmaatregelen en rechtmatigheidsaspecten in de lijnorganisatie. Hiermee ontwikkelt de organisatie zich op het gebied van controles gestaag van alleen (gegevensgerichte) controles achteraf naar een combi van risicogerichte controle op het proces (vooraf/tijdens het proces) en (gegevensgerichte) controles achteraf. Waar mogelijk wordt daarbij ook gebruik gemaakt van systeemgerichte controles.

Het grote voordeel hiervan is dat de betrokken afdelingen zelf verantwoordelijk worden voor het bewaken van de kwaliteit van hun producten, en sneller eventuele risico's of problemen inzichtelijk krijgen. Bij procescontrole wordt meer geleund op de beheersmaatregelen die binnen het proces worden vastgelegd en in mindere mate op de interne controle achteraf.

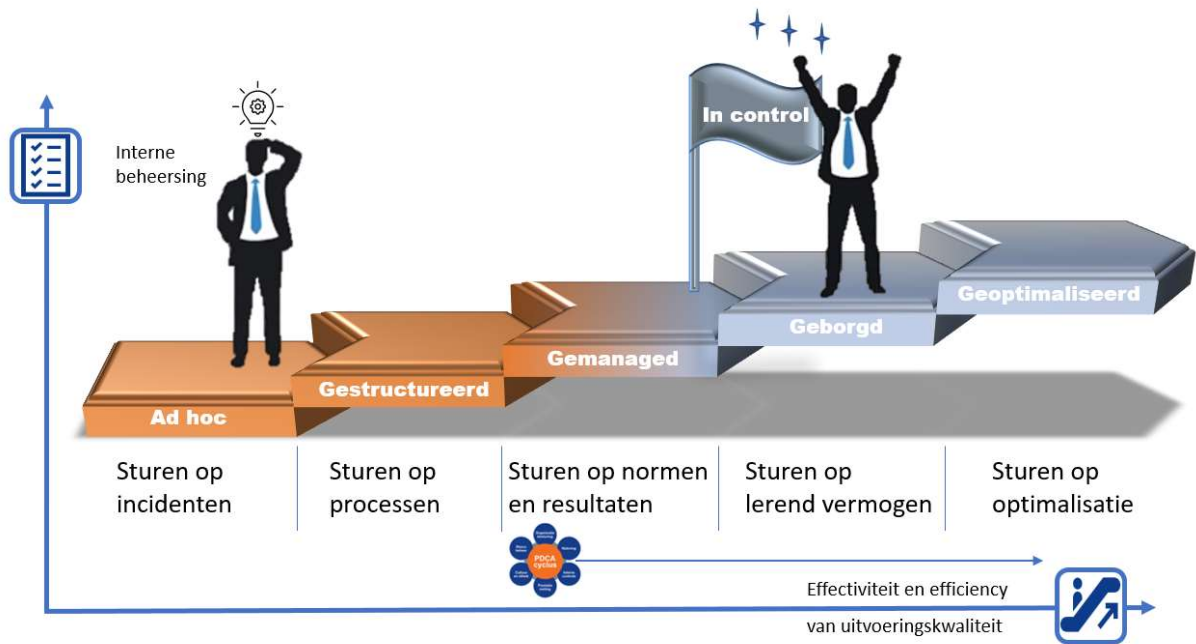


Figuur 2: Doorontwikkeling IC (Bron: PWC)

Om nog meer risicogericht de controle in te richten, zal een volledige risico-inventarisatie in kaart moeten worden gebracht per proces.

Inzicht op de risico's in de processen, hier beheersingsmaatregelen op doorvoeren en deze beheersingsmaatregelen periodiek testen op hun werking zorgt voor meer grip in de organisatie.

Een stap verder is om doelstellingen in processen met kritieke prestatie indicatoren (kpi's)¹ te normeren. Sturen op deze uitkomsten, beoordelen van excessen hierin en hieromtrent verbeteringen doorvoeren draagt bij en nog meer optimalisatie van het proces. Dit groeipad is voor de toekomst.



Figuur 3: Sturing (Bron: Key2Control)

2.7 Ontwikkeling interne accountantsfunctie (COS 610)

De interne controle wordt, vanuit Handleiding Regelgeving Accountancy (HRA) versterkt door de doorontwikkeling van de interne accountantsfunctie.

Concreet geeft COS 610 (Controle en Overige Standaarden) aan dat de externe accountant slechts kan leunen op de interne controlewerkzaamheden als deze voldoen aan criteria als:

- Objectiviteit
- Deskundigheid
- Een systematische en gedisciplineerde aanpak (toepassen van een systeem van kwaliteitsbeheersing)

Binnen de gemeente Roermond wordt, binnen de bestaande middelen, beoogd hier zoveel als mogelijk aan te voldoen.

2.8 Onderverdeling van controles

De basis moet zijn: eerst inzicht krijgen in de beheersomgeving van de diverse processen, de belangrijkste beheersmaatregelen (wie doet wat, wanneer, etc.). De processen zullen in opzet moeten zijn beschreven zodat het bestaan van de beheersomgeving kan worden vastgesteld. Dit is

¹ Een prestatie indicator is een meting die wordt gebruikt om de prestaties ten opzichte van een bepaald doel of norm te meten. De werkelijke waarde zit in de inzichten die je opdoet uit het analyseren van de data en de acties die je daarop baseert.

van belang voor de uit te voeren risicoanalyse in relatie tot de financiële omvang per proces en de afweging wel/niet materieel. Tevens is dit van belang voor het inrichten van de werkplannen.

De controles zijn zowel op rechtmatigheid als getrouwheid gericht.

De erkende processen voor de interne controle zijn:

Baten:

- Parkeeropbrengsten
- Verhuuropbrengsten
- Grondverkoop/ Onroerende zaken
- Omgevingsvergunningen
- Leges burgerzaken

Lasten:

- Personele lasten
- Sociaal domein: WMO
- Sociaal domein: Jeugd
- Sociaal domein: participatie
- Subsidieverstrekking
- Verbonden partijen
- Grondaankopen

Balansposten:

- Treasury
- Reserves en voorzieningen
- Vaste activa (mutaties)

Overige onderwerpen:

- Factuurverwerking en betalingsproces
- Aanbestedingen
- Invorderingen / dubieuze debiteuren
- Voorraad werf
- Fiscaliteiten
- Begrotingsrechtmatigheid
- Memorialen
- Aansluiting tussen sub-administraties en financiële administratie

Het doel is om deze gegevensgerichte controle meer te borgen in de eerste lijn.

Verder wordt voor automatisering gesteund op de ENSIA audit. Hierin wordt de informatiebeveiliging en kwaliteit gecontroleerd. Voor het overige wordt gewerkt met kwaliteitssystemen waarbij in de aanbesteding als eis wordt meegenomen dat deze voldoen aan de van toepassing zijnde kwaliteitseisen.

Mochten er uit de accountantscontrole nog verdere aandachtspunten komen, worden deze ook opgepakt.

Daarnaast is de uitvoering van een aantal processen uitbesteed (bijvoorbeeld Bsgw, RUD). Hierover dienen wij wel met de uitvoerende partijen afspraken te maken betreffende de informatievoorziening inzake de rechtmatigheidscontrole en verantwoording.

2.9 Procedure

2.9.1 Opdrachtgeverschap

Het jaarlijkse controleplan wordt uitgevoerd in opdracht van het college van B&W. Rapportage van bevindingen betreffende de VIC (verbijzonderde interne controle) vindt plaats aan het management en vervolgens ook aan het college.

De adviseur audit & control stelt de rapportage op en de concerncontroller beoordeelt deze. Alvorens aan het management wordt gerapporteerd wordt hoor en wederhoor betreffende de rapportage toegepast bij de reporters en/of proceseigenaren.

2.9.2 Planning van de controles

De interne controle vindt middels een jaarlijkse cyclus plaats.

De werkzaamheden worden verspreid over het jaar uitgevoerd. Op deze manier zal er, bij gebleken aandachtspunten, voldoende tijd zijn om tijdig bij te sturen.

Binnen de jaarlijkse controle cyclus wordt steeds uitgegaan van een doorlooptijd tot en met maart van het volgende jaar. Op dat moment zal de jaarrekening van het voorafgaande jaar gereed zijn. De beoordeling van de jaarrekening zal daarmee als sluitstuk fungeren van de controle cyclus.

Teneinde een bovenmatige druk op de reguliere taakuitvoering te voorkomen, moet er gedurende het jaar een evenwichtige belasting worden gecreëerd voor de medewerkers die voor het uitvoeren van de interne controle worden aangewezen. Daarnaast zal bij de planning van de werkzaamheden rekening worden gehouden met drukke periodes en vakanties binnen de gemeente Roermond om alles tot een zo efficiënt mogelijke uitvoering te komen.

Jaarlijks wordt door de adviseur audit & control een gedetailleerde tijdsplanning opgesteld wat een sturingsmiddel is voor een tijdige uitvoering en waarbij tevens periodiek de voortgang wordt besproken met de concerncontroller.

2.9.3 Rapportage

Direct na afloop van de interne controle zal terugkoppeling plaatsvinden met betrokken medewerkers en of proceseigenaren en zal worden gerapporteerd aan de betrokken clustermanager. Dit heeft als voordeel dat de controles worden afgerond gedurende het lopende jaar zodat er nog eventuele reparaties kunnen worden doorgevoerd. Ook wordt dan hoor en wederhoor betreffende bevindingen toegepast. De rapportage vindt minimaal 2 keer per jaar plaats.

De rapportage betreft de geconstateerde bevindingen (probleem, risico en oorzaak) en aanbevelingen over de uitgevoerde controles. Hierin is vastgelegd:

- Beschreven processen; opzet beheersomgeving.
- Documentatie vaststellen bestaan beheersmaatregelen.
- Risicoanalyse.
- Beschrijving doel en werkzaamheden.
- Ingevulde IC-checklist; zichtbare vastlegging audittrail.
- Dossiervorming, onderliggende bewijsstukken.

2.9.4 Na afloop van het jaar

Voor 1 mei van het opvolgend jaar (t+1) zal een totaal onderzoeksrapport (inclusief zichtbaar uitgevoerde controles) worden opgeleverd aan het management waarin alle deelrapporten zijn verwerkt. De rapportage zal een overzicht weergeven van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Dit betreft een samenvatting van de bevindingen uit de interne controle, de managementletter het rapport van bevindingen van de accountant.

Een samenvatting van de bevindingen zal vervolgens ook aan het college van B&W worden voorgelegd.

2.10 Doelstelling

De doelstelling is het uiteindelijk vaststellen of alle financiële beheersingshandelingen rechtmatig en getrouw tot stand zijn gekomen en, indien dit niet het geval blijkt te zijn, wat dan de omvang van de fout of onzekerheid is.

Ten behoeve van een meer beheersbare organisatie ligt de focus van de interne controle op:

- Het vaststellen van het bestaan van processen
- Beoordeling van de mate van risicomanagement binnen de processen
- Beoordeling van de mate van risicobeheersing binnen de processen
- Controles op getrouwheid
- Controles op rechtmatigheid
- Rapportage met bevindingen en aanbevelingen

3 INTERN CONTROLEPLAN

Om vast te kunnen stellen dat de naleving van wet- en regelgeving zichtbaar is gewaarborgd in processen, dient verbijzonderde interne controle plaats te vinden. Om vast te kunnen stellen welke werkzaamheden noodzakelijk zijn, is het volgende stappenplan opgesteld:

a. Inventariseren processen

Breng de belangrijkste processen binnen de gemeente Roermond in kaart. Jaarlijks dient actualisatie plaats te vinden onder verantwoordelijkheid van de clustermanagers. Nagegaan dient te worden of bepaalde processen afgerond zijn, doorlopen of juist opgestart zijn. Het normenkader dat in het controlejaar vastgesteld wordt, vormt hierbij een belangrijk hulpmiddel. Alle te controleren regelingen dienen aan een proces gekoppeld te zijn en in de controle opgenomen te worden. De betreffende clustermanager informeert de adviseur audit & control over de stand van zaken.

b. Beschrijven processen

Beoordeeld wordt of er actuele procesbeschrijvingen aanwezig zijn. Zodra geen actuele procesbeschrijvingen aanwezig zijn, beoordeelt de adviseur audit & control of aan de hand van een risicoanalyse en aanwezig zijnde beheersmaatregelen of de controle procesgericht kan plaats vinden of achteraf gegevensgericht moet plaatsvinden. Deze beoordeling van de adviseur audit & control wordt vastgelegd.

Daarnaast merkt de adviseur audit & control op dat er een actuele procesbeschrijving dient te worden opgesteld door de lijnafdeling. Deze opmerking wordt vastgelegd in de interne controlememorandum.

c. Uitvoeren risicoanalyse per proces

Vanuit de procesbeschrijvingen en eerdere zowel interne als externe controles is geanalyseerd welke risico's binnen de processen aanwezig zijn. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de in de bijlage 2 opgenomen format voor risicoanalyse. Interviews met de bij het proces betrokken medewerker(s)/proceseigenaar vormen belangrijke input.

d. Updaten werkplannen per proces

Op basis van de risicoanalyse per deelstap in het proces en gesprekken met de reporters in de processen worden de werkplannen jaarlijks geactualiseerd.

De diepgang en omvang van het aantal steekproeven wordt bepaald aan de hand van deze risicoanalyse en de omvang van het totale controlebestand (bijlage 3). Dit geheel wordt afgestemd met de huisaccountant.

e. Opstellen planning interne controle

Waar risico's gelopen worden, moet (meer) verbijzonderde interne controle plaats vinden. Dit is in het interne controle plan uitgangspunt geweest voor het vaststellen van de controles per proces.

Op basis van het aantal uit te voeren controles, wordt een steekproef genomen. De steekproef vindt aselekt plaats uit zowel de financiële administratie als uit een ander basisregistratiesysteem indien dit van toepassing is, om de volledigheid van de financiële administratie vast te stellen.

f. Vaststellen interne controle plan

Het interne controle plan is een stuk van en voor de gemeente Roermond. Het plan wordt jaarlijks vastgesteld door het College van Burgemeesters en Wethouders.

g. Uitvoeren interne controle plan/rapportage

Vanwege het niet altijd aanwezig zijn van de noodzakelijke functiescheidingen dient *verbijzonderde* interne controle plaats te vinden. Dit gebeurt op basis van het intern controle plan. De werkzaamheden en bevindingen dienen vastgelegd te worden en besproken met het betreffende taakveld en verantwoordelijk proceseigenaar/manager volgens het hoor- en wederhoor principe. De reactie van de procesverantwoordelijken wordt tevens vastgelegd in de rapportages, inclusief een eventuele reactie van de adviseur audit & control. Vervolgens worden de bevindingen via de concerncontroller aan het CMT en aan het college gerapporteerd.

h. Evalueren en bijsturen

Periodiek dient vastgesteld te worden dat de risico's door maatregelen zijn afgedekt, deze maatregelen gewerkt hebben en dat uitvoering van de beheersmaatregelen/controles daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Daar waar afwijkingen zijn geconstateerd, dienen deze verklaard te zijn en eventueel corrigerende maatregelen getroffen te worden.

Waar risico's niet door beheersmaatregelen worden afgedekt, worden extra gegevensgerichte controles uitgevoerd.

In het opvolgende jaar worden de opmerkingen vanuit de IC-controle en de controle van de accountant ook meegenomen in het IC-plan. Focus van werkzaamheden kunnen hierdoor worden aangepast.

4 RISICOANALYSE

Niet alle risico's zijn even belangrijk in het kader van de interne controle. Met name de processen welke een groot financieel belang vertegenwoordigen en waarbij het risico op fouten het grootst is dienen de hoogste prioriteit te krijgen in de uitvoering van de interne controle.

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

- Nieuwe dan wel aangepaste regelgeving: aangepaste regels vragen om implementatie, interpretatie en gewenning binnen de organisatie.
- Externe spelregels: de afgelopen jaren is nadrukkelijk meer aandacht en een verscherpte controle ontstaan op naleving van EU-regelgeving (bijvoorbeeld aanbesteding en staatssteun).
- Uitgebreide regels met betrekking tot het voorwaardencriterium: wanneer regels veel voorwaarden met zich meebrengen is de kans op afwijkingen groter.
- Relaties met derden: wanneer relaties met derden bestaan, ontstaan vaak discussies over afstemming en interpretatie van voorwaarden.

Daarnaast kunnen de bevindingen uit voorgaande interne controlewerkzaamheden en de bevindingen van de externe accountant aandachtspunten opleveren voor de interne controle.

In bijlage 1 is een format bijgevoegd ter beoordeling van het risico van een post. Hierin zijn 15 beoordelingsvraagstukken opgenomen waarbij moet worden beoordeeld of het antwoord op deze vragen leidt tot een hoog/laag/gemiddeld risico.

In de toelichting dient te worden aangegeven hoe men tot de kwalificatie hoog/laag/gemiddeld is gekomen.

BIJLAGE 1: MODEL RISICOANALYSE

Risico-analyse

De controle-aanpak en het aantal waarnemingen van de Interne Controle, kan gebaseerd worden op een schatting van het risico van een specifiek proces. Aanvullend kan gekozen worden in de controle meer of specifieke aandacht te besteden aan bepaalde risico's binnen het proces. Het maken van een risico-inschatting is een subjectief proces. Onderstaand format biedt hiervoor handvatten. Voordat de controle aanvangt, is het raadzaam deze risico-analyse met de controlerend accountant af te stemmen.

Datum afstemming

Algemeen

Proces:

Jaar:

Adviseur audit & control:

Proceseigenaar:

Beoordelingsfactoren

Risico

Hoog/Laag/Gemiddeld

Toelichting

1. Is met het proces een materieel belang (€) verbonden?

2. Hoe frequent wordt het proces uitgevoerd?

3. Is het proces adequaat en actueel beschreven?

4. Is er voldoende functiescheiding in het proces verankerd?

5. Zijn de overige IC maatregelen in het proces afdoende?

Passieve IC maatregelen: In proces verankerd

Actieve IC maatregelen: periodieke controle

6. Is het proces nieuw of recent (sterk) veranderd?

7. Loopt het proces binnenkort af?

8. Is de wetgeving rondom dit proces duidelijk/nieuw?

9. Worden de door de Interne Controle gedane verbeter-suggesties opgevolgd?

10. Worden de verbeter-suggesties nav de accountantscontrole opgevolgd?

11. Is de proceseigenaar tov de vorige controle veranderd?

12. Is de personele bezetting tov de vorige controle veranderd?		
13. Hebben er relevante wijzigingen in de ondersteunende systemen plaatsgevonden?		
14. Is het proces politiek gevoelig?		
15. Welke andere processen zijn afhankelijk/gerelateerd van/aan dit proces?		
Conclusie		
Op basis van bovenstaande analyse, is de inschatting van het risicoprofiel van dit proces		

BIJLAGE 2: CONTROLEAANPAK

Onderzoeksfrequentie

De controle vanuit de rechtmatigheid dekt al een zeer groot deel van de processen die zich binnen de organisatie afspelen, immers een groot deel van de werkzaamheden komt voort uit landelijke en lokale wetgeving. Er zijn echter processen die vanuit de rechtmatigheid niet of onvoldoende worden belicht. Het betreft bijvoorbeeld processen die niet zijn beschreven in verordeningen of wetgeving maar waar bij deze organisatie wel geld in om gaat (bijvoorbeeld memoriaalboekingen). Deze processen en onderwerpen worden meegenomen in de risico-inventarisatie.

Dit resulteert vervolgens per proces in een score die de benodigde mate van controle op het proces bepaalt. Uit deze analyse volgt een prioritering van de processen en verordeningen.

Afweging en keuze

In principe vallen alle gemeentelijke verordeningen en landelijke wetgeving onder het begrip rechtmatigheid. Onze organisatie heeft er voor gekozen om het normenkader (en derhalve de controle) te beperken tot die verordeningen waar financiële consequenties aan zijn verbonden. Immers, daar lopen we in het kader van rechtmatigheid financiële risico's. De verantwoording gaat ook over de financiële rechtmatigheid.

Als startpunt voor de keuze van de te controleren onderwerpen fungeren de materiële stromen op basis van jaarrekening en begroting. Op basis van wet- en regelgeving (intern en extern) wordt bepaald welke criteria van belang zijn voor de financiële rechtmatigheid

Vervolgens wordt er per proces op basis van de materiële stroom en de AO/IB (administratieve organisatie en interne beheersing) per proces bepaald welke risico's er zijn t.a.v. de criteria als benoemd onder het vorige punt.

Aan de hand van het normenkader wordt in het jaarlijkse controleplan met bijbehorend werkplan voor ieder proces bepaald welke mate van controle moet worden toegepast.

Omvang van de steekproef

Naast de risicoanalyse is tevens bepaald hoe groot de steekproef dient te zijn om een oordeel te kunnen geven over de rechtmatigheid. In hoofdstuk 2 is de doorontwikkeling beschreven van een gegevensgerichte naar een procesgerichte controle. Voor 2023 wordt gesteund worden op een lijncontrole (toets van proces) en een gegevensgerichte controle. Met de accountant heeft afstemming plaatsgevonden over de omvang van de steekproeven (gegevensgericht controle).

Gegevensgerichte controles

Methode	Wat	Toelichting	Toepasbaar bij
Target testing	80/20 regel;	Bepaal van 20% van de populatie een beeld over 80% van de financiële omvang	Subsidies Materiële activa Reserves
Accept/reject	Gericht op niet financiële aspecten	Focus op rechtmatigheidsaspecten,	SISA
Sampling	Aselecte steekproef		inkoopfacturen

Bij deze steekproefomvang wordt ervan uitgegaan dat er geen fouten worden geconstateerd. Indien er bij de deelwaarnemingen toch fouten worden geconstateerd zal in eerste instantie worden beoordeeld in hoeverre er sprake is geweest van een incident, met andere woorden, toetsen of de rest van de populatie niet dezelfde fouten kan bevatten. In principe geldt hierbij dat het bewezen moet worden dat er sprake is van een incident. Vervolgens kan de oorzaak van de fout worden geïsoleerd. Daarna kan ter controle de steekproef worden uitgebreid.

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Conform artikel 25 lid i van de financiële verordening, draagt het college zorg voor beleid en interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen.

Verder voert de accountant, op grond van artikel 213 lid 3 sub b Gemeentewet, de gebruikelijke controle naar de getrouwheid van de jaarrekening uit en toetst de financiële rechtmatigheid. Eén van de rechtmatigheidscriteria, die zijn verankerd in artikel 2 lid 3 sub b Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), is het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving.

Het M&O beleid is met name van belang om vast te stellen dat in de bedrijfsvoering effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel tijdig op te sporen.

De nota Voorkomen van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) 2023 is op 14 november 2023 vastgesteld door het college.

In de nota M&O 2023 worden de risicovolle processen benoemd, waarop in het intern controle plan toetsing op misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvindt.

De belangrijkste risicogebieden zijn:

1. Inkoop en aanbesteding
2. Betalingen
3. Verstrekken van subsidies
4. Salarissen en onkostenvergoedingen
5. Vergunningen
6. Identiteitsbewijzen, reisdocumenten en rijbewijzen
7. Belastinginkomsten
8. Verstrekken uitkeringen
9. Verstrekken voorzieningen Wmo en jeugd
10. Huren en pachten / transacties onroerend goed
11. Memoriaal proces

Bij elk proces wordt een risicoanalyse opgenomen als onderdeel van het werkplan (format bijlage 1).

Begrotingsrechtmatigheid

Op 28 maart 2024 heeft de raad het controleprotocol 2023 vastgesteld. In het controleprotocol en het bijbehorende raadsvoorstel is verduidelijkt wanneer er sprake is van begrotingsonrechtmatigheden. Conform de geactualiseerde kadenota rechtmatigheid van de commissie BBV is er sprake van een begrotingsonrechtmatigheid als:

- Het college van burgemeester en wethouders bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten per programma overschrijdt;

- Het college van burgemeester en wethouders bij realisatie de door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor de investeringsbudgetten overschrijdt;
- Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves niet door de Raad zijn vastgesteld;
- Bij overschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot, de begroting niet tijdig is aangepast.

Tijdig bijstellen wordt bepaald door de afspraken tussen Raad en College in de financiële verordening. Hierin is bepaald dat de begroting wordt bijgesteld bij het eerstvolgende rapportagemoment in de P&C cyclus (artikel 5).

Begrotingsafwijkingen die niet meer voor het einde van het jaar kunnen worden bijgesteld, worden door de Raad vastgesteld bij de jaarrekening (artikel 27 lid 5).

Overschrijdingen van lasten of investeringskredieten en/of lagere of hogere baten dan begroot, zijn acceptabel, omdat deze op basis van het vastgestelde beleid tijdig zijn gemeld (in het eerstvolgende rapportagemoment in de P&C cyclus, in dit geval de jaarrekening).

In 2024 zal de huidige financiële verordening worden aangepast naar aanleiding van de gewijzigde wet- en regelgeving inzake de rechtmatigheidsverantwoording.