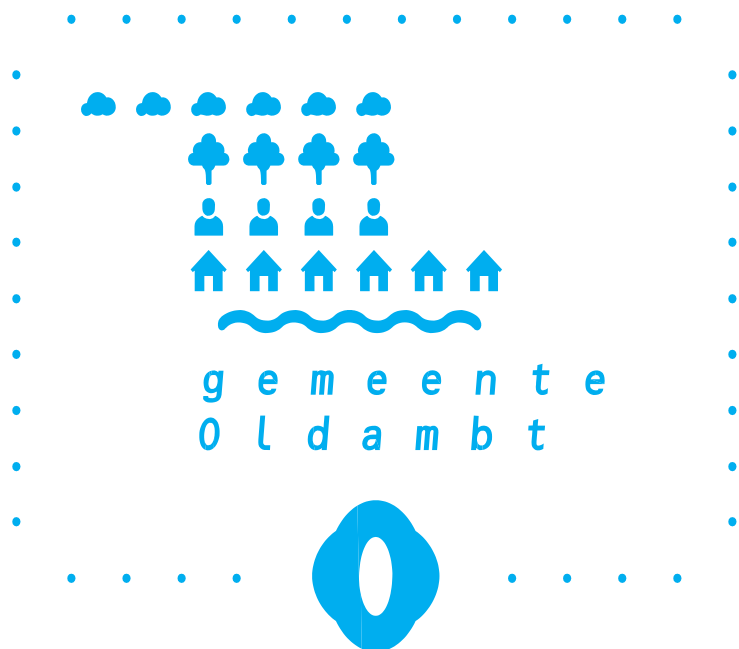


# Intern beheersingskader 2020-2025

*(versie t.b.v. aanbesteding accountscontrole 2025)*

## Gemeente Oldambt



# Intern beheersingskader 2020-2025

---

## Inleiding en aanleiding

In de managementletters van 2018 en 2019 adviseren de accountants om ons ambitieniveau ten aanzien van de interne controles te formuleren en vast te laten stellen door het college. Concerncontrol heeft deze de afgelopen jaren impliciet opgenomen in het overkoepelende interne beheersplan. Deze praktische werkwijze werd tot en met verantwoordingsjaar 2019 niet expliciet door het college goedgekeurd. Met het oog op de vanaf verantwoordingsjaar 2021 verplichte rechtmatigheidsverklaring door het college en de aankomende aanbesteding van de accountantscontrole in 2020 willen we de stand van zaken omtrent de interne beheersing en de ambitie op het gebied van de interne beheersing graag expliciet vastleggen in een intern beheersing kader.

Om onze ambitie zo concreet mogelijk te vast te leggen doen we dit aan de hand van de meest recente beschrijving uit ons overkoepelende interne beheersplan en de notitie "De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden" van de commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden (hierna: BADO) van 14 februari 2019.

In de volgende paragraaf geven we kort een beschrijving van onze ambitie weer ten aanzien van onze interne beheersing. Daarna volgt een uitgebreide onderbouwing.

## Ambitie interne beheersing 2020-2025

Wij streven naar een optimale brede beheersing van de gemeentelijke organisatie. Deze is breder dan financiële rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarrekening. Dit houdt in dat onze interne beheersing zich ook richt op overige operationele, niet-financiële risico's waaronder politieke risico's en doelmatigheid en doeltreffendheidsrisico's die behoren tot de scope van ons interne beheerssysteem. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat er balans is tussen de investering die wordt gedaan en de risico's die beheerst worden. We kiezen voor een pragmatische invulling waarbij we de interne beheersing zo veel mogelijk integreren in de primaire organisatie. Wij streven niet naar de inrichting van een volwaardige interne audit of controle functie volgens COS 610 omdat dit niet past bij onze visie op interne beheersing bij een organisatie van onze omvang. Wel streven we naar een optimale samenwerking met de huisaccountant vooral daar waar de werkzaamheden elkaar kunnen versterken of tot synergievoordeel kunnen leiden. Het interne beheerssysteem zal tevens de belangrijkste grondslag vormen voor de rechtmatigheidsverklaring van het college die naar verwachting met ingang van verslagjaar 2021 verplicht zal worden.

De belangrijkste kenmerken op een rij:

- Optimale beheersing
- Brede beheersing (niet beperkt tot financiële risico's)
- Zelflerende organisatie (permanente verbetering)
- Balans tussen kosten en beheerste risico's
- Pragmatische invulling
- Zo veel mogelijk integratie in de dagelijkse werkzaamheden
- Geen onnodig dubbel werk
- Geen eigen interne audit of interne controle afdeling
- Wel zoeken naar optimale samenwerking met accountants in het kader van de jaarrekening
- Grondslag voor de rechtmatigheidsverklaring door het college vanaf 2021<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mits door de wetgever verplicht

## Interne beheersing (het perspectief van Oldambt)

De gemeente Oldambt is verantwoordelijk voor de uitvoering van een groot aantal taken. Naast de rechtstreeks gedelegeerde taken vanuit de rijksoverheid, geven we ook uitvoering aan het politiek beleid van het gemeentebestuur. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken en doelen brengt met zich mee dat we ons moeten kunnen verantwoorden over de uitvoering. De interne beheersing binnen Oldambt is in 2010 begonnen vanuit de financiële rechtmatigheid van de belangrijkste financiële stromen maar richt zich op een breder spectrum van risico's:

- Rechtmatigheid (zowel financieel als juridisch)
- Getrouwheid van rapportages (waaronder de jaarrekening)
- Doeltreffendheid (halen we de doelen, zoals beschreven in het college akkoord en de beleidsbegrotingen)
- Doelmatigheid (zetten we onze middelen efficiënt in)
- (overige) politieke en operationele risico's

Aan het begin van het nieuwe jaar stelt concerncontrol een overkoepelend intern beheersplan op. Dit plan is, samen met de specifieke beheersplannen per proces en de bijbehorende IB-rapportages, een belangrijk hulpmiddel bij het plannen en uitvoeren van beheersmaatregelen. Daarnaast waarborgt deze cyclus dat we verantwoording kunnen afleggen over ons handelen. In dit overkoepelende intern beheersplan worden vanuit concerncontrol de belangrijkste aandachtspunten voor het komende jaar benadrukt en is tevens aandacht voor enkele relevante ontwikkelingen.

De opbouw van het beheerssysteem is zodanig gekozen dat deze zo duidelijk mogelijk aansluit bij de integrale verantwoordelijkheid van de clusterdirecteuren en teamleiders (en de verantwoording die ze daarover moeten afleggen). De opzet zorgt er ook voor dat de clusterdirecteuren en teamleiders volledige invloed hebben op de integratie van de interne beheersing in de werkprocessen. Teams geven zelf vooraf aan hoe zijn hun intern beheerssysteem hebben ingericht, in de vorm van een IB-plan per werkproces, en rapporteren (periodiek) achteraf over het functioneren van het interne beheerssysteem, in de vorm van de IB-rapportage. De tussentijdse IB-rapportages zijn zodanig tijdig dat bijsturing gedurende het jaar nog mogelijk is. Concerncontrol speelt hierin een faciliterende en ondersteunende rol en ziet erop toe dat IB-plannen worden uitgevoerd en bevindingen tijdig worden opgepakt.

Een uitgebreide beschrijving van de opzet van het systeem hebben we bijgevoegd in bijlage 1.

De keuze voor een geïntegreerde aanpak van de interne beheersing is ingegeven door een vijftal overwegingen:

- Deze methode sluit naar ons inzicht het best aan bij de keuze voor integrale managementverantwoordelijkheid.
- Wij achten de rol van concerncontrol, ondanks de ondersteunende rol bij van de uitvoering van de interne beheersmaatregelen in de eerste lijn, voldoende onafhankelijk gepositioneerd: rechtstreeks onder de gemeentesecretaris en met een rechtstreekse 'contactlijn' naar het college.
- Wij zijn ervan overtuigd dat medewerkers die directer betrokken zijn bij de uitvoering van de processen eerder geneigd zijn te werken aan het verbeteren van de processen dan medewerkers die achteraf worden geconfronteerd met bevindingen van relatieve buitenstaanders. Ook kijken de betrokken medewerkers kritischer naar hun eigen werk.
- Deze werkwijze is efficiënt omdat de interne beheersing vrijwel geheel kan worden geïntegreerd in de dagelijkse werkprocessen,
- en de werkwijze is doelmatig omdat de meerwaarde van een aparte onafhankelijke VIC of interne controle afdeling (of interne accountantsdienst) naast een (relatief kleine) afdeling concerncontrol voor een gemeentelijke organisatie van onze omvang niet opwegen tegen de kosten ervan mits de inrichting en uitvoering van de interne beheersplannen van voldoende niveau zijn.

## De commissie BADO

De commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (hierna: BADO) bestaat uit deskundigen die onder meer werkzaam zijn bij gemeenten, provincies, de VNG, de beroepsorganisatie van accountants (NBA), accountantskantoren/diensten en het Rijk. De commissie BADO brengt richtinggevend notities uit met een nadruk op de hoe-vraag en de interpretatie van bestaande wet- en regelgeving, voor wat betreft knelpunten en gezamenlijke oplossingen die raken aan de bedrijfsvoering en de accountantscontrole van decentrale overheden.

Zij hebben in februari 2019 een notitie uitgebracht over de verbijzonderde interne controle (hierna: VIC), bedoeld als een nadere toelichting op de huidige mogelijke situatie voor belanghebbenden van een decentrale overheid, mede naar aanleiding van eerdere ontwikkeling in de accountancyregelgeving. De commissie BADO wil een handreiking bieden aan met name decentrale overheden, waarbij inzicht geboden wordt in hoe de verbijzonderde interne controle kan worden ingericht en welke gevolgen dit heeft voor de mogelijkheden voor de controlerend accountant om hiervan gebruik te maken.

Hoewel deze notitie met name gericht is op de accountantscontrole en daarmee op de financiële rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarrekening (en dus niet of slechts in beperkte mate naar de andere risico's uit de scope van onze interne beheerssysteem) is deze toch zeer van belang voor deze notitie. Onze inrichting van de interne beheersing en de kwaliteit van de uitvoering ervan (maar dan specifiek het stuk gericht op de financiële rechtmatigheid en de getrouwheid van de jaarrekening) zijn namelijk bepalend voor de samenwerking met de accountants en inrichting en uitvoering van hun controlewerkzaamheden. Daarom zal deze beleidsvisie ook onderdeel uitmaken van de aanbestedingsstukken bij de eerstvolgende aanbesteding voor de accountantscontrole.

### Het model van de drie verdedigingslijnes

Het rapport van de BADO presenteert allereerst een denkmodel met drie verdedigingslijnes:

*“De leiding (bestuur, directie en management) van een decentrale overheid is verantwoordelijk voor het realiseren van de strategie en de doelstellingen en een goede sturing en beheersing op hoofdlijnen. Het lijnmanagement is hierbij primair verantwoordelijk voor het aansturen en beheersen van de uitvoering van activiteiten in samenhang met de strategie en doelstellingen, het beheersen van risico's, het zorgdragen voor een adequate bedrijfsvoering en het verstrekken van betrouwbare verantwoordingsinformatie. Om voldoende zekerheid te hebben over de betrouwbaarheid van de informatievoorziening heeft een organisatie adequate (interne) controlemaatregelen nodig. Daarbij kunnen meerdere verdedigingslijnes worden ingericht:*

- *1e lijn: de interne controlemaatregelen die belegd zijn in de lijnorganisatie;*
- *2e lijn: die de 1e lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en de interne toetst of de interne controlemaatregelen op uitvoeringsniveau aanwezig zijn en adequaat worden uitgevoerd. Deze interne toetsingswerkzaamheden worden meestal uitgevoerd door interne controlefunctionarissen, die (in meer of mindere mate) een objectief oordeel kunnen vellen over de afdeling en/of processen die zij toetsen. Ook bepaalde beleidsvoorbereidende taken en het organiseren van integrale risk assessments kunnen taken van de tweede lijn zijn. Als onderdeel van de definitie van de VIC gold onder meer dat: 'een objectief oordeel gegeven wordt over de opzet, het bestaan en de werking van de interne controles en beheersmaatregelen, die in de lijn uitgevoerd worden'. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de taken die behoren bij de VIC niet uitgevoerd worden in de eerste lijn, maar in de regel in de tweede lijn. Historisch gezien was de VIC immers bedoeld om een waarborg te creëren voor de borging van de rechtmatigheid, door een extra check uit te voeren op de werkzaamheden en processen van de eerste lijn door een stafafdeling.*

- *3e lijn: Ten slotte is er nog een derde verdedigingslijn. De derde lijn onderscheidt zich van de tweede lijn, op onder andere de volgende onderdelen. Namelijk de:*
  - *(grotere) mate van objectiviteit<sup>2</sup> waarmee een auditor kan oordelen;*
  - *competenties<sup>3</sup> die gelden voor de auditor;*
  - *directe toegang die de auditor heeft tot de ambtelijke en bestuurlijke gremia binnen decentrale overheid, om te kunnen rapporteren over de bevindingen.*

*De onderverdeling in drie verdedigingslijnen en de positionering van de VIC lijkt op papier helder, maar de praktijk is veelvormig. Decentrale overheden beschikken over een ruime keuzevrijheid, bij de inrichting van de drie verdedigingslijnen en de positionering van de VIC.”*

In het geval van de gemeente Oldambt kun je zeggen dat we de rol van de lijnorganisatie in de 1<sup>e</sup> lijn en 2<sup>e</sup> lijn versterkt hebben neergezet. Concerncontrol vormt de 2e lijn als ondersteuning van de lijnorganisatie. Bij de inrichting van onze organisatie hebben we de 3<sup>e</sup> lijn slechts beperkt ingericht. Binnen het cluster Maatschappelijke zaken maken we wel gebruik van extern ingehuurd krachten (een RA accountant). Hier staat tegenover dat de 1<sup>e</sup> lijn in die processen (uitkeringen, jeugd en WMO) minder sterk is ingericht dan in de rest van de organisatie.

Concerncontrol is kwalitatief in staat om ook een stuk van de 3<sup>e</sup> lijn uit te voeren maar is er bij de inrichting (herindeling “Detailstructuur” document ) voor gekozen om hier geen specifieke formatie voor beschikbaar te stellen. Dit is een bewuste keuze omdat we denken met de bredere scope en versterkte rol van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn en de inzet van meer zogenaamde ‘softcontrols’ voldoende waarborgen te hebben voor een adequate interne beheersing. Dat wil zeggen in lijn met andere gemeenten met een omvang van 30 tot 50.000 inwoners.

Wel wordt in de praktijk door concerncontrol intensief overlegd met de accountants om te kijken waar de reguliere inzet (zeg 2<sup>e</sup> lijns werkzaamheden) van concerncontrol gebruikt kan worden als ware het 3<sup>e</sup> lijns werkzaamheden waarmee de accountantscontrole efficiënter kan plaatsvinden. Er is tot nog toe geen intentie om met eigen formatie binnen de gemeente Oldambt een volwaardige VIC in te richten in de zin van COS 610 (controlestandaard). Het probleem daarbij is naast het kwantitatieve aspect met name de onafhankelijkheid van concerncontrol als gevolg van de intensieve rol die zij in de 2<sup>e</sup> lijn speelt. Dit betekent automatisch dat er inzet van externe capaciteit noodzakelijk is om de 3<sup>e</sup> lijnsrol te vervullen dan wel te accepteren dat de accountants meer gegevensgerichte controlemaatregelen uitvoeren wat een negatief effect heeft op de accountantskosten.

## ICT en interne beheersing

De inrichting van de interne beheersing is niet los te zien van de inrichting en beheersing van de ICT omgeving. Omdat de ICT onlosmakelijk verbonden is met vrijwel alle processen is dit een noodzakelijke randvoorwaarde om de ambities op het gebied van de interne beheersing waar te kunnen maken. Daarom hebben we in bijlage 3 de opgave/ambitie op het gebied van ICT opgenomen. De uitkomsten van de laatste interim controle door de accountants (gerapporteerd in de managementletter) zijn daarbij als uitgangspunt genomen. Ook hieraan hebben we onze ambitie voor 2020-2025 gekoppeld.

## Ambitieniveau per proces

Naast de algemene inrichting van onze interne beheersorganisatie hebben we ook keuzevrijheid ten aanzien van de interne beheersing per proces. Dit geldt zowel voor de financiële beheersing (die rechtstreeks van invloed is op de accountantscontrole) als voor de beheersing van de overige operationele en politieke aspecten.

Voor onze meest belangrijke processen hebben we per proces een afweging gemaakt van de huidige status van de interne beheersing en de ambitie die we daarin hebben tot 2025.

<sup>2</sup> Objectiviteit verwijst volgens standaard 610 naar het vermogen om die taken uit te voeren, zonder toe te staan dat vooringenomenheid, belangenconflict of ongepaste invloed van anderen professionele oordeelsvorming doorbreken.

<sup>3</sup> Competentie van de interne auditfunctie verwijst volgens standaard 610 naar het verkrijgen en onderhouden van kennis en vaardigheden van de interne auditfunctie als geheel op het vereiste niveau, om de toegewezen taken zorgvuldig en overeenkomstig de van toepassing zijnde professionele standaarden uit te voeren.

## Bijlage 1 IB en VIC status en ambitie per proces

### Status en Ambitie Interne Beheersing

Voor de huidige status en ons ambitieniveau ten aanzien van onze interne beheersing (brede scope en gericht op de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn) maken we gebruik van het verkeerslichten model. We ontlenen de status aan de bevindingen uit de Overkoepelende IB rapportage 2019.

De gehanteerde criteria zijn de volgende:

**Groen** als de opzet en werking is zoals op basis van onze interne beheersingskaders mag worden verwacht:

- 1<sup>e</sup> lijn is ingericht conform onze IB kaders inclusief adequate interne controles
- Er is een intern beheersplan opgesteld voor het proces en als adequaat beoordeeld door de 2<sup>e</sup> lijn (concerncontrol)
- De rapportages zijn tijdig opgeleverd en zijn van voldoende kwaliteit om een oordeel te kunnen vellen over de werking van de beschreven processen.
- Zowel uit de 1<sup>e</sup> lijns controle als vanuit de beoordeling van de 2<sup>e</sup> lijn komen geen bijzonderheden naar voren die mogelijk leiden tot significante onregelmatigheden risico's (zowel financieel als niet-financieel)

**Rood** als:

- De inrichting van de 1<sup>e</sup> en/of 2<sup>e</sup> verdedigingslijn van onvoldoende niveau zijn ingericht.
- Er schakels of vastleggingen (IB plannen of rapportages) ontbreken of deze zijn van onvoldoende niveau.
- Het (verwachte) effect van permanente verbetering treedt niet of onvoldoende op.
- Belangrijke risico's of onregelmatigheden zich hebben voorgedaan in het proces die veroorzaakt zijn door het tekortschieten van het IB systeem.

**Oranje** als:

- Er tekortkomingen, onregelmatigheden zijn of risico's die relatief gemakkelijk te verhelpen zijn en er ook aantoonbare inspanningen zijn geleverd (de intentie er duidelijk is) om een en ander op korte termijn op te lossen.

Uiteraard worden rode en oranje beoordelingen voorzien van een toelichting.

### Status en ambitie VIC per proces

Voor de status en het ambitieniveau van de VIC maken we gebruik van de door de Commissie BADO beschreven praktische varianten voor de VIC (Bijlage: Praktische invulling bij de BADO notitie "VIC") In de wetenschap dat ook tussenvormen mogelijk zijn gebruiken we deze indeling om per proces de huidige status (o.b.v. situatie 2019/ML 2019) vast te leggen en de ambitie voor 2025 te beschrijven.

De varianten die de commissie BADO beschrijft zijn de volgende:

Variant 1: Interne controlefunctie als centraal team

Variant 2: Interne controlefunctie decentraal in de lijn

Variant 3: Zowel een centrale interne controlefunctie als een decentrale uitvoering in de lijn

Variant 4: Samenwerkingsverband

**Variante 1** Interne controlefunctie als centraal team

Bij deze variant wordt alle interne controlecapaciteit centraal gepositioneerd. De betreffende afdeling (bijvoorbeeld de afdeling Concerncontrol) schrijft jaarlijks een intern controleplan, de werkprogramma's en planning worden opgesteld, de deelwaarnemingen worden uitgevoerd en er wordt richting de proceseigenaren en richting de directie gerapporteerd. Interne controlemedewerkers voeren bij voorkeur geen andere taken uit binnen de decentrale overheid.

**Variante 2** Interne controlefunctie decentraal in de lijn

Bij deze variant is zowel de lijn als de centrale afdeling verantwoordelijk voor het uitvoeren van (verbijzonderde) interne controles. De centrale capaciteit wordt beperkt gehouden tot kaderstelling en regie. De taken van huidige betrokken medewerkers worden verhelderd en krijgen meer prioriteit. Ook in de lijn dient bezien te worden welke capaciteit benodigd is om tot een kwalitatief goede interne controle te komen. Daarbij kunnen centraal in de organisatie kwaliteitseisen worden gesteld aan de uit te voeren controles en kan hier ook op getoetst worden.

**Variante 3** Zowel een centrale interne controlefunctie als een decentrale uitvoering in de lijn

Hierbij wordt een middenweg gekozen tussen de varianten 1 en 2. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de interne controles ligt in de lijn, bij de proceseigenaren. De centrale interne controlecapaciteit wordt verzwakt. Daarmee kan centraal een zwaardere regierol worden gepakt, wordt praktische ondersteuning gegeven aan de lijn bij de uitvoering van de interne controles en kan ten aanzien van werkprogramma's, lijncontroles, werkprocessen en rapportering over werkzaamheden een bredere centrale inzet plaatsvinden.

**Variante 4** Samenwerkingsverband met andere decentrale overheden







Bij de meeste decentrale overheden zijn functionarissen werkzaam, die zich bezighouden met de interne controle en de rechtmatigheid. Een optie is ook om op het terrein van interne controle meer met de andere decentrale overheden samen te werken. Dat kan in verschillende vormen en gradaties, bijvoorbeeld:







VIC







- uitwisselen interne controleprogramma's en werkprogramma's;
- gezamenlijke aanschaf en/of inrichting van een applicatie voor interne controle;
- uitwisseling van interne controlemedewerkers;
- gezamenlijke IAF-entiteit die interne controle rechtmatigheid uitvoert
- het beleggen van deze taak in een ambtelijk samenwerkingsverband.





De focus ligt op de processen met de grootste (financiële en maatschappelijke) risico's.

**Tabel: Status en ambitie voor de IB en VIC per proces (verkorte tabel tbv aanbesteding accountantscontrole)**

Proces	Status		Ambitie		Toelichting
	IB	VIC	IB	VIC	
Belastingen		2		2	<p>Momenteel wordt er gewerkt aan een vernieuwd IB plan waardoor de inrichting van de 1<sup>e</sup> lijn versterkt wordt en voldoet aan onze interne IB standaard. Het IB plan is vanaf 2020 gereed. 2021 zal het eerste jaar zijn waarin het gehele jaar volgens dit plan wordt gewerkt en gerapporteerd.</p> <p>Aanvullende controle door een (externe) VIC-functie, is volgens ons op dit proces niet doelmatig. De IB op dit proces is naar onze mening voldoende (decentrale ic met ondersteuning van 2<sup>e</sup> lijn, inclusief de inzet van 'softcontrols').</p>
Debiteuren en crediteuren		2		2	<p>De IB-plannen van beide processen zijn van een goed inhoudelijk niveau. Er wordt twee keer per jaar een IB rapportage ontvangen van beide processen. De uitgevoerde IB werkzaamheden worden adequaat uitgevoerd door de afdeling en zijn gericht op de relevante procesrisico's. De inrichting van de 1<sup>e</sup> lijn is hiermee op orde en wordt periodiek aangevuld door werkzaamheden (o.a. soft controls) vanuit de 2<sup>e</sup> lijn.</p> <p>Een adequaat ingerichte 1<sup>e</sup> lijn aangevuld met de werkzaamheden vanuit de 2<sup>e</sup> lijn (concerncontrol) zorgen voor een goede beheersing van dit proces. Aanvullende controle door een (externe) VIC-functie, achten wij niet doelmatig.</p>
Financiën		2		2	<p>Tot en met 2020 wordt voor de meest relevante financiële processen (o.a. afschrijvingen, reserves en voorzieningen ed.) gewerkt met aparte IB-plannen. Deze IB-plannen bevatten de meest relevante controles. Hiermee is de inrichting van de 1<sup>e</sup> lijn op orde. In 2020 wordt geïnventariseerd of het efficiënt is om vanuit één IB-plan jaarrekening te werken waarin alle relevante financiële processen zijn ondergebracht. Mocht dit mogelijk zijn dan wordt er vanaf 2021 gewerkt vanuit één IB-plan en één IB-rapportage welke wordt opgesteld voor de jaarrekeningcontrole van de externe accountant.</p> <p>Een adequaat ingerichte 1<sup>e</sup> lijn aangevuld met de werkzaamheden vanuit de 2<sup>e</sup> lijn (concerncontrol) zorgen voor een goede beheersing van dit proces. Aanvullende</p>

					controle door een (externe) VIC-functie, achten wij niet doelmatig.
Grondexploitaties		-		2	In 2019 is in nauwe samenwerking met concerncontrol een concreet IB-plan opgesteld. Het is de ambitie om dit IB plan voor 2020 te hanteren. Hiermee wordt de 1 <sup>e</sup> lijn verstevigd. Naast de ondersteuning in opzet beoordeelt de 2 <sup>e</sup> lijn door middel van repressieve maatregelen en softcontrols de kwaliteit van de 1 <sup>e</sup> lijns IB waarmee de Interne beheersing naar ons inzicht vanaf 2020 voldoende is geborgd. Het waarderingsproces van grondexploitaties is een (schattings)proces waarbij specialistische kennis vereist is. Een gegevensgerichte beoordeling door de 2 <sup>e</sup> lijn (concerncontrol) behoort daarbij standaard tot de IB werkzaamheden. Een extra controle door een onafhankelijke VIC heeft naar ons inzicht geen toegevoegde waarde.
Inkoop		2		2	Het IB plan en de IB rapportages vanuit het proces Inkoop zijn van een zeer goede kwaliteit. De IC werkzaamheden vanuit de 1 <sup>e</sup> lijn bestaan onder andere uit een integrale Spendanalyse waarbij alle uitgaven worden getoetst op onrechtmatige inkoop. De inrichting van de 1 <sup>e</sup> lijn is hiermee op orde en wordt periodiek aangevuld door werkzaamheden (o.a. soft controls) vanuit de 2 <sup>e</sup> lijn.  Het proces bevat een adequate inrichting van de 1 <sup>e</sup> lijn welke wordt aangevuld door een extra controle vanuit de 2 <sup>e</sup> lijn (concerncontrol). Een aanvullende controle door een externe VIC brengt naar ons inzicht onvoldoende toegevoegde waarde ten opzichte van de capaciteit en/of middelen.
Jeugd		3		3	Het proces rondom Jeugd is een geformaliseerd proces waarbij een grote hoeveelheid berichtenverkeer langs de betrokken partijen loopt. In afwijking tot de meeste andere processen wordt dit proces achteraf getoetst door een externe controleur (te zien als externe VIC maatregel).  Een externe controleur (RA) is momenteel verantwoordelijk voor de uitvoering interne controlewerkzaamheden waarmee een toets wordt uitgevoerd op de werking van het proces. Hiermee wordt in principe gewerkt met een externe VIC functie volgens variant 3. De externe accountant kan voor de

					jaarrekeningcontrole steunen op deze VIC maatregel waardoor een systeemgerichte controle aanpak mogelijk is.
Salarissen		2		2	<p>Het proces rondom salarissen is sterk geautomatiseerd en dusdanig ingericht dat het salarispakket (Youforce) voldoende waarborgen biedt om onterechte mutaties in de salarisadministratie te voorkomen. Over 2020 zal een nieuw IB plan salarissen worden opgesteld waarmee de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn van afdoende niveau zijn.</p> <p>Het proces is sterk geautomatiseerd en de belangrijkste waarborgen zijn in YouForce verankerd. Middels een concreet IB-plan en IB rapportage is dit proces goed beheersbaar. Concerncontrol kijkt periodiek mee naar de inrichting van YouForce en de werking van het proces. Uitgaande van een adequate inrichting van Youforce en de vervolmaking van de 1<sup>e</sup> lijn geeft een extra controle door een externe VIC naar ons inzicht onvoldoende toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige inrichting en de werkzaamheden (inclusief de softcontrols) van de 2<sup>e</sup> lijn (concerncontrol). De inzet van middelen of capaciteit voor een aanvullende externe VIC achten wij op dit proces niet doelmatig.</p>
Subsidies		2		3	<p>Het proces van subsidies is overzichtelijk en de nieuwe subsidieverordeningen en subsidieregelingen maken dit een toetsbaar proces. De inrichting van de 1<sup>e</sup> lijn is op orde. Het is de ambitie om voor het jaar 2021 de verstrekte subsidies nog beter in kaart te brengen en de werkzaamheden in de 1<sup>e</sup> lijn hierop af te stemmen waardoor de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn op orde zijn.</p> <p>De IC controles worden momenteel uitgevoerd door een medewerker binnen het sociaal domein. Het proces is echter in opzet geschikt voor een controle door een externe VIC-functie. Naar onze mening heeft bij een verdere vervolmaking van de 1<sup>e</sup> lijn een extra controle door een externe VIC onvoldoende toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige inrichting en de werkzaamheden (inclusief softcontrols) van de 2<sup>e</sup> lijn (concerncontrol).</p>
Uitkeringen		2		3	Het uitkeringen proces is een sterk geformaliseerd proces waarbij voldoende beheersmaatregelen zijn ingebouwd om

					<p>procesrisico's afdoende te beheersen. De IC werkzaamheden worden door een externe controleur (RA) uitgevoerd. De (1<sup>e</sup>) lijn is daarbij niet ingericht op het uitvoeren van systematische IC werkzaamheden.</p> <p>Een externe controleur (RA) is verantwoordelijk voor de uit te voeren interne controlewerkzaamheden waarmee een toets wordt uitgevoerd op de werking van het proces. Hiermee wordt in principe gewerkt met een externe VIC functie volgens variant 3. Het is voor het boekjaar 2019 niet gelukt om de werkwijze van de externe controleur af te stemmen op de vereisten van de externe controlerende accountant waardoor voor de jaarrekeningcontrole niet gesteund kan worden op deze werkzaamheden. Het is de ambitie voor 2020 dit wel zodanig af te stemmen zodat de externe accountant ook kan steunen op deze werkzaamheden.</p>
Verhuuropbrengsten		2		2	<p>Het is de ambitie om het proces voor 2021 opnieuw in te richten en te voorzien van een nieuw IB-plan. De inhoudelijke controles zullen worden uitgevoerd door iemand die niet is belast met uitvoerende taken binnen het proces. Op deze manier wordt de 1<sup>e</sup> lijn verstevigd.</p> <p>Het verhuurproces is een complex proces door de vele onderliggende contracten en afspraken met verschillende partijen. Om de volledigheid van opbrengsten te waarborgen is inhoudelijke kennis benodigd. Een gegevensgerichte beoordeling door de 2<sup>e</sup> lijn (concerncontrol) behoort daarbij standaard tot de IB werkzaamheden. Een extra controle door een onafhankelijke VIC heeft bij een adequaat ingerichte 1<sup>e</sup> lijn naar ons inzicht geen toegevoegde waarde.</p>
Wmo		2		3	<p>Binnen het proces van de WMO is een formele structuur van aanvraag tot beschikking aanwezig met passende beheersmaatregelen.</p> <p>Een externe controleur (RA) is verantwoordelijk voor de uit te voeren interne controlewerkzaamheden waarmee een toets wordt uitgevoerd op de werking van het proces. Hiermee wordt gewerkt met een externe VIC functie volgens variant 3.. Het is de ambitie om de VIC werkzaamheden voor 2020 zodanig af te stemmen dat de externe accountant kan steunen op deze werkzaamheden zodat hierdoor een systeemgerichte controleaanpak mogelijk</p>

					is.
--	--	--	--	--	-----

## Bijlage 2 Het interne beheerssysteem

(hoofdstuk 3 “overkoepelend IB plan 2020”)

### Algemene doelstelling en uitgangspunten

Het interne beheerssysteem is bedoeld als hulpmiddel voor teamleiders en clusterdirecteuren bij de beheersing van de bedrijfsprocessen. De opbouw van het beheerssysteem is zodanig gekozen dat deze zo duidelijk mogelijk aansluit bij de integrale verantwoordelijkheid van de clusterdirecteuren en teamleiders en de verantwoording die ze daarover moeten afleggen. De opzet zorgt er ook voor dat de clusterdirecteuren en teamleiders volledige invloed hebben op de integratie van de interne beheersing in de werkprocessen.

### Overkoepelend intern beheersplan

Om structuur te geven aan het beheersingsproces stelt team concerncontrol jaarlijks een overkoepelend Intern Beheersplan (IB-plan) op. Dit plan geeft richting aan het hele beheersproces en is bedoeld om de clusterdirecteuren, teamleiders en hun teams te helpen bij het opstellen van hun interne beheersplannen en de uitvoering daarvan. Het overkoepelend IB-plan bevat tevens een lijst met processen waarvoor minimaal een intern beheersplan wordt opgesteld.

Het overkoepelend IB-plan laat zien hoe wij als gemeente de juistheid, de volledigheid, de tijdigheid, het bestaan en de rechtmatigheid van de verantwoorde gegevens borgen. Tevens laat het zien hoe wij omgaan met de belangrijke (financiële en niet financiële) risico's binnen onze bedrijfsprocessen en vormt het een natuurlijk hulpmiddel bij het bewaken van de doelmatigheid.

Naast het overkoepelend IB-plan zijn er, in aparte documenten, handreikingen opgesteld. Deze helpen clusterdirecteuren, teamleiders en medewerkers met het opstellen of bijwerken van een IB-plan of IB-rapportage.

### Interne beheersplannen per proces

Voor ieder proces uit het overkoepelend Intern Beheersplan, stellen medewerkers van de teams een eigen IB-plan op. Daarin laten zij zien hoe ze waarborgen dat de (financiële) beheersmaatregelen getrouw, adequaat en rechtmatig door de daarvoor verantwoordelijke personen (functies) worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen clusterdirecteuren, teamleiders en medewerkers een IB-plan als hulpmiddel inzetten bij de beheersing van risico's in overige processen waarvoor zij verantwoordelijk zijn of waarover zij verantwoording moeten afleggen.

### Het IB-plan per proces

Aan het begin van het jaar dragen de clusterdirecteuren en teamleiders zorg voor het opstellen van de interne beheersplannen per proces. Concerncontrol beoordeelt vervolgens of de interne beheersplannen kwalitatief voldoende zijn om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te kunnen borgen en hierover verantwoording te kunnen afleggen.

De volgende punten moeten in ieder geval aan bod komen:

- Het doel van het proces;
- De (wettelijke) kaders en randvoorwaarden van het proces;
- Aandachtspunten verwerking privacy gevoelige informatie (AVG);
- Fiscale aandachtspunten;
- De omvang (het belang) van het proces;
- Een beschrijving van het proces (in eigen woorden);
- De risico's (in meest brede zin) in het proces. Bijvoorbeeld het risico dat het doel van het proces niet of niet tijdig wordt behaald;
- De geplande beheersmaatregelen die moeten voorkomen dat de risico's zich voor gaan doen of de redenen waarom we het risico bewust accepteren;
- Het werkprogramma waarin staat op welke manier de werking van het proces en de beheersmaatregelen worden getoetst/ beoordeeld.
- Een planning van de rapportages over de bevindingen van de uitgevoerde werkzaamheden.

De bovengenoemde punten zorgen ervoor dat we tenminste jaarlijks nadenken over de belangrijkste processen en beheersmaatregelen (of deze voldoende zijn, of dat verbetering mogelijk is). Daarnaast kunnen clusterdirecteuren en teamleiders laten zien hoe ze het proces denken te beheersen.

## Het werkprogramma en de rapportage per proces

Om te weten of een proces met beheersmaatregelen werkt zoals bedacht, stellen teams een werkprogramma op. Daarin staat hoe en wanneer het proces met beheersmaatregelen wordt getoetst en beoordeeld.

Gedurende het jaar voeren betrokken medewerkers de in het werkprogramma genoemde toetsingen uit volgens de in het werkprogramma vastgestelde planning. Daarna maakt de uitvoerder van het werkprogramma een rapportage over de uitkomsten, de gevonden onrechtmatigheden en risico's en de aanbevelingen. In overleg met concerncontrol wordt per proces vastgesteld hoe vaak en op welk moment er over een (deel van het) jaar wordt gerapporteerd. De rapportages over de uitkomsten zijn zodanig tijdig dat eventuele bijsturing in het lopende jaar nog zoveel als mogelijk kan.

De rapportage wordt ter beoordeling voorgelegd aan de manager van het desbetreffende proces, zodat hij of zij kan vaststellen of risico's voldoende beheerst zijn. Daarnaast wordt een kopie aan de betrokken financieel consulent verstrekt. Vervolgens wordt de rapportage aan concerncontrol verstrekt.

De rapportage wordt vervolgens beoordeeld door concerncontrol. Op basis van de aangeleverde IB-rapportages én de interne risicoanalyse, selecteert concerncontrol een aantal processen voor een door concerncontrol uit te voeren onderzoek. Het doel daarvan is om te beoordelen of de door de clusters zelf uitgevoerde interne controlewerkzaamheden (qua opzet, bestaan en werking) voldoende waarborgen bieden voor de beheersing van de processen en de daaruit voortvloeiende geldstromen. Daarnaast is het mogelijk dat concerncontrol eigen onderzoek doet, aanvullend op de controlewerkzaamheden van het cluster.

Concerncontrol zorgt voor organisatie-brede afstemming en voor een kwaliteitscheck (op basis van een onafhankelijke risicoanalyse per proces) op de uitgevoerde interne beheersmaatregelen door de teams zelf. Concerncontrol rapporteert hierover twee keer per jaar aan het DT; in een overkoepelende voortgangsrapportage en in een overkoepelende interne beheers-rapportage.

Als aanzet voor de op te stellen rechtmatigheidsverklaring in 2021 is de afgelopen tijd hard gewerkt om ons ambitieniveau te bepalen voor de langere termijn. In dit interne beheerskader 2020-2025 is per geïdentificeerd proces, zoals deze zijn opgenomen in bijlage 1, de huidige situatie geschetst en is gefaseerd ons streven voor de toekomst geschetst. Deze ambitie, waarbij rekening is gehouden met de omvang van de organisatie, geeft ons een belangrijk streven voor de komende jaren. Om deze ambitie te verwezenlijken wordt daarom het komende jaar, daar waar nodig, extra ingezet op een verbetering en versterking van het interne proces dan wel op het ontvangen van volledige en tijdige IB-plannen en rapportages. Dit met als doel om onze geformuleerde ambitie tijdig te bereiken.

## De gesprekken













Gedurende het jaar spreekt concerncontrol met opstellers van plannen, clusterdirecteuren en teamleiders.



- Tenminste één keer per jaar met de opstellers van IB-plannen over:
  - o De rapportages van het afgelopen jaar en eventuele problemen daarbij
  - o Eventuele ontwikkelingen op de afdelingen: in ieder geval voor zover ze van invloed zijn op de werkprocessen en de interne beheersmaatregelen daarop;
  - o De nieuwe interne beheersplannen (vanaf 2020 inclusief AVG);
  - o De hulp/ondersteuning die concerncontrol kan bieden.
- Met de clusterdirecteuren en teamleiders, naar aanleiding van de rapportages en/of eventuele bevindingen. Hierin wordt ook expliciet nagegaan of er zaken zijn die van invloed zijn op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkprocessen zelf (ook in het kader van art 212 en ex art 213a) dan wel de doelmatigheid en/of doeltreffendheid van de interne beheerswerkzaamheden.

In het najaar met de opstellers van IB-plannen over de voortgang van de beheersmaatregelen, de rapportages, de tussentijdse bevindingen van de kwaliteitscheck door concerncontrol en de interim controle van de accountants.

## Bijlage 3 Ambitieniveau ICT

**Tablel: Status en ambitie voor de verschillende systemen**

Proces	Status	Ambitie	Toelichting
Procedure autorisatie-beheer			<b>Key2Finance, S4, Youforce:</b> De gemeente heeft een autorisatieprocedure en autorisatiematrix opgesteld. Echter is de procedure nog niet volledig en sluit de autorisatiematrix nog niet volledig aan bij het aanvraagformulier in Youforce. In 2020 werken wij het aanvraagformulier verder uit en per 2021 verwachten we dat de procedure sluitend is.
Periodieke controle op juistheid ingerichte autorisaties			<b>Key2Finance, S4, Youforce:</b> De gemeente is bezig om het periodieke review proces in Youforce in te richten. In 2020 willen we het conceptproces testen. In 2021 willen we het vastgestelde proces minimaal 2 maal per jaar draaien.
Administrators en superusers			<b>Key2Finance:</b> Er zijn in Key2Financiën twee accounts met beheerrechten actief waarvan de gebruikers werkzaam zijn in de gebruikersorganisatie. Wij accepteren dat een organisatie met onze omvang beheerders heeft die ook gebruiker zijn. We gaan in overleg met accountant welke maatregelen passend zijn. <b>S4R:</b> Er zijn in SSD 11 accounts met beheerrechten actief waarvan de gebruikers werkzaam zijn in de gebruikersorganisatie. Eind 2020/Begin 2021 zijn deze accounts opgeschoond of verklaard. <b>YouForce:</b> Er zijn in YouForce drie accounts met beheerrechten die ook actief zijn in de gebruikersorganisatie. Naar onze mening is deze inrichting inherent aan de omvang van onze organisatie en daardoor achten wij aanpassingen niet noodzakelijk.
Wijzigingenbeheer updates			<b>Key2Finance, S4, Youforce:</b> In 2021 worden wijzigingen en updates volgens vaste procedures doorlopen en vastgelegd. Testen gebeurt volgens vastgestelde testplannen en bevindingen worden vastgelegd.
Continuïteit			<b>Key2Finance, S4, Youforce:</b> Uiterlijk begin 2022 geeft Raet dmv ISO-Certificering of andersoortige verklaring aan dat ze de continuïteit voldoende geborgd hebben. GRIDNV heeft inmiddels een type 1 kwaliteitsverklaring waarmee ze kunnen aantonen dat de continuïteit voldoende geborgd is.
<b>Ensia</b>			Op basis van de normen van de BIG/BIO en de specifieke normen van de BRP, PUN, Suwinet, BAG, BGT, BRO en DigiD voeren we sinds 2020 een jaarlijkse zelfevaluatie uit op de Informatieveiligheid van de gemeente. In 2020 hebben we de Ensia met succes doorlopen. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze zelfevaluatie veel extra tijd heeft gekost en

			enigszins ongestructureerd doorlopen is. Voor de Ensia audit over 2020 willen we een meer gestroomlijnd proces doorlopen en sneller klaar zijn. Daarvoor gaan we de Ensia zelfevaluatie meer projectmatig aanvliegen. De Ensia coördinator gaat in Q4 van 2020 werkbezoeken plannen bij best-practice gemeenten.
<b>BIO</b>			Oldambt is 2019 begonnen met de implementatie van de BIO. Richting 2023 willen wij aan de hand van de BIO Excellijst blijvend voldoen aan de gestelde eisen.