



Gemeente Assen



VIC24

(Verbijzonderde) Interne
controleplan 2024

Inhoudsopgave

1

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding.....	3
1.1 Achtergrond	3
1.2 Doel van het VIC-plan.....	3
1.3 Reikwijdte.....	3
2. De Rechtmatigheidsverantwoording.....	4
2.1 Invoering Rechtmatigheidsverantwoording	4
2.2 Criteria toetsing rechtmatigheid	4
3. Scope	6
3.1 Te controleren processen.....	6
3.2 Significante processen	6
3.3 Processen in scope	6
4. Kaders en rollen.....	8
4.1 Wettelijk kader	8
4.2 Samenhang interne en externe controle	8
4.3 Rollen en verantwoording.....	8
5. Aanpak interne controle	10
5.1 Aanpak en uitvoering werkprogramma's.....	10
5.2 Bepaling steekproefomvang.....	10
5.3 Bevindingen.....	11
5.4 Audittrail	11
5.5 Planning 2024	11

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De gemeente Assen streeft naar een hoog niveau van transparantie, efficiëntie en betrouwbaarheid in haar processen. Het Verbijzonderde Interne Controleplan (VIC-plan) is ontworpen om de interne controlemaatregelen te versterken, vooral in de meest risicovolle gebieden, om ervoor te zorgen dat de gemeente haar doelstellingen effectief kan bereiken.

1.2 Doel van het VIC-plan

Het VIC-plan heeft als doel om een gestructureerd kader te bieden voor het identificeren, beheersen en monitoren van risico's binnen de gemeentelijke organisatie. Dit plan richt zich specifiek op processen en activiteiten met een hoog risicoprofiel.

1.3 Reikwijdte

Dit plan is van toepassing op alle teams en processen binnen de gemeente Assen, met bijzondere aandacht voor financieel beheer, inkoop, subsidieverstrekingen en het sociaal domein.

2. De Rechtmatigheidsverantwoording

2.1 Invoering Rechtmatigheidsverantwoording

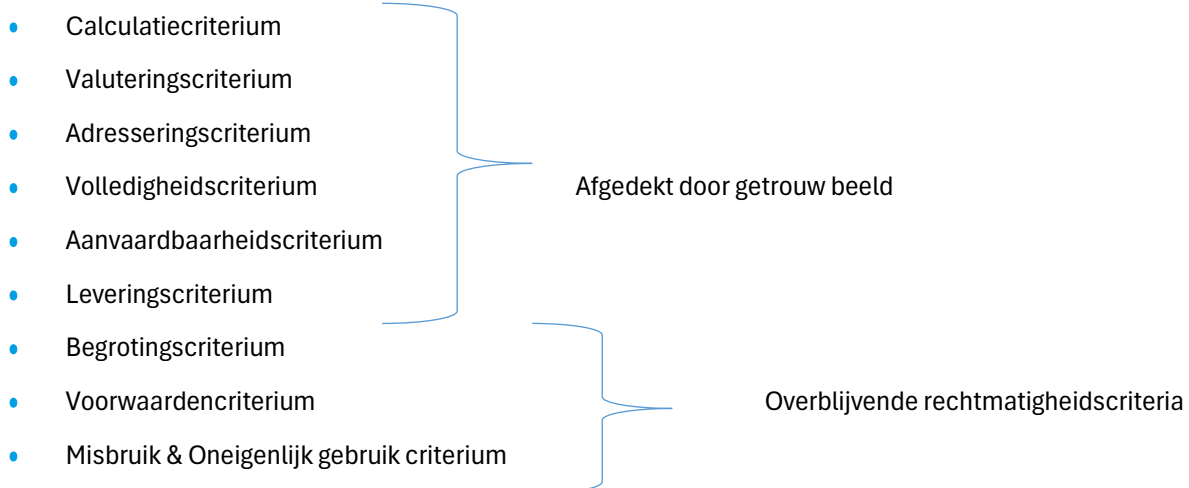
De invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording (hierna: RMV) is op 8 juni 2022 behandeld in de Tweede Kamer en op 27 september 2022 in de Eerste Kamer. Hiermee is de invoering wettelijke ingekaderd en vanaf boekjaar 2023 een feit.

Op basis van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet is het college verplicht om ervoor zorg te dragen dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie worden getoetst. Het college legt verantwoording af aan de raad over de uitvoering en zorgt voor adequate vastlegging en dossiervorming hiervan. Het college treft maatregelen waardoor de rechtmatigheid van de algehele uitvoering gewaarborgd is.

Bij de rechtmatigheidsverantwoording bestaat een directe relatie met het financiële beheer. Er moet immers worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

2.2 Criteria toetsing rechtmatigheid

Het VIC-plan gaat over de verbijzonderde interne controle op de rechtmatigheid ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording en de getrouwheid in voorbereiding op de externe controle van de accountant op de jaarrekening. Voor de interne controles worden onderstaande criteria betrokken:



De accountant zal toetsen of de jaarrekening (inclusief rechtmatigheidsverantwoording) getrouw is. Zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld en worden niet afzonderlijk vermeld en getoetst in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze eerste zes criteria maken wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole van de accountant. De drie criteria die onder de rechtmatigheidsverantwoording vallen zijn de begrotingscriterium, voorwaardencriterium en misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium.

Begrotingscriterium

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 (begrotingscriterium). Uitgangspunt is het niveau waarop de raad de budgetten in de begroting en bij investeringen geautoriseerd heeft. In de begroting zijn de bedragen voor de lasten en baten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen moeten passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de juiste investering, het toereikend zijn van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten zoals doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepaling, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. Het niet in acht nemen van deze voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan de voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving.

Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel om ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen, of met als doel om geen – of een te laag bedrag aan – heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsgelden wordt geregeld aangeduid met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Misbruik van overheidsregelingen moet echter wel duidelijk worden onderscheiden van fraude waarbij één of meerdere medewerkers van de organisatie betrokken zijn. Bij het bestrijden van misbruik passen beheersmaatregelen zoals misbruikpreventie, handhaving, misbruik en fraudeopsporing en sancties.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan: het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet – dan wel tot een te laag bedrag – betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoording van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan (de 'geest van de wet'). De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassen en actualisering wet- en regelgeving.

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

3. Scope

3.1 Te controleren processen

Bij de inrichting van de controleplanning is zoveel mogelijk rekening gehouden met:

1. De algemeen voor een gemeente meest significante processen
2. De gemeentelijke risicoanalyse
3. De meest recente resultaten uit de interim-controle (2023) en de jaarrekeningcontrole (2023) zoals deze zijn gerapporteerd door de accountant in de managementletter en het accountantsverslag.
4. De resultaten uit interne controles over boekjaar 2023.
5. Overige relevante interne en externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen.

3.2 Significante processen

Het interne controleplan is gebaseerd op een gemeente brede risicoanalyse. De risicoanalyse richt zich met name op de (uitvoering van de) financieel significante processen en is bedoeld om per proces vast te stellen of kan worden volstaan met een procesgerichte aanpak of dat aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden noodzakelijk zijn. De processen worden beoordeeld met een hoog, middel of laag risicoprofiel. Financiële processen die hoog scoren qua financieel belang en risicoprofiel worden uitgebreid gecontroleerd. De processen met een middel profiel beperkt en de processen met een laag risicoprofiel worden minimaal getoetst. In de toekomst zal aandacht besteed worden aan het vastleggen en uitwerken van de risicoanalyse voor wat betreft onze overwegingen.

De gemeente kent ook processen die financieel niet significant zijn. Deze processen zou je als interne audit eens in de drie jaar willen toetsen. Doordat interne audit voornamelijk 1^e en 2^e lijn werkzaamheden verricht in plaats van audits uitvoert op aantoonbaar uitgevoerde interne beheersing komen wij hier vooralsnog niet aan toe. Interne audit gaat in 2024 actief verder met het beleggen van de verantwoordelijkheden op de plek in de organisatie waar zij thuishoort. Dit doen wij onder meer door uitvragen van stukken neer te leggen bij de verantwoordelijke budgethouders, strakker te sturen op deadlines, voorbereidende werkzaamheden op testwerkzaamheden in de lijn te beleggen, teammanagers te wijzen op businesscontrollers (zodat zij minder naar interne audit kijken om te weten hoe hun proces er voor staat) en het actief beleggen van onderdelen van de spendanalyse bij team Inkoop.

3.3 Processen in scope

Op basis van de primaire begroting 2024, de significante risico's en de gemeentebrede risicoanalyse bepalen we de materiële stromen binnen de gemeente Assen. Aan de hand van deze beoordeling zijn de volgende significante processen geïdentificeerd inclusief een initiële beoordeling van het risico:

Processen verbijzonderde interne controle boekjaar 2023			
#	Proces	Proceseigenaar	Risico inschatting
1	Financiën – Begroting en budgetbeheer	Teammanager Financiën	Midden
2	Inkopen / betalingsverkeer	Teammanager Financiën	Hoog
3	Aanbestedingen	Teammanager Inkoop	Hoog
4	Investerings en kapitaalgoederen	Teammanager Financiën	Laag
5	Personeel en salarisadministratie / WKR / WNT	Teammanager P&O	Midden

6	Belastingen en heffingen	Teammanager Financiën	Midden
7	Uitkeringen, inkomensoverdrachten & participatie	Teammanager Ontwikkeling & Advies	Midden
8	WMO	Teammanager Sociaal Domein	Midden
9	Jeugdhulp	Teammanager Sociaal Domein	Midden
10	Grondexploitatie	Teammanager Vastgoed	Midden
11	Omgevingsvergunningen	Teammanager BWO	Laag
12	Subsidieverstreking	Teammanager Ontwikkeling & Advies	Hoog
13	Subsidiebaten en SISA	Teammanager Financiën	Midden
14	Huren & Pacht	Teammanager Vastgoed	Laag
15	Treasury	Teammanager Financiën	Laag
16	Verbonden partijen	Teammanager Ontwikkeling & Advies	Midden
17	Algemene uitkering	Teammanager Financiën	Laag
18	Mutaties reserves	Teammanager Financiën	Laag
19	Parkeren	Teammanager Vastgoed	Laag
20	Afsluitproces inclusief memoriaalboekingen	Teammanager Financiën	Midden
21	Rechtmatigheidsverantwoording	Proces overstijgend	Midden

Van bovengenoemde processen stellen wij het opzet en bestaan van het proces vast. Indien wij vaststellen dat in het proces interne beheersing is geïmplementeerd dan zullen wij deze toetsen op werking. Bij het ontbreken van aantoonbare interne beheersing zullen wij gegevensgerichte werkzaamheden uitvoeren ten einde een oordeel te kunnen vormen over de getrouwheid en/of rechtmatigheid van de baten of lasten. Wij gaan eveneens starten met het opstellen van een auditplan per proces. In het auditplan nemen we onder andere een risicoanalyse op en een controleaanpak.

In overleg met de concern controller gaan wij ook specifiek aandacht besteden aan:

- Ruimte vrij maken voor het toetsen van de interne spendanalyse van team Inkoop (indien zij in de gelegenheid is dit op te bouwen in dit boekjaar en vroegtijdig aankondigt);
- Vaststellen of sprake is van verstrekte subsidies zonder subsidie verleningsbeschikking;

4. Kaders en rollen

4.1 Wettelijk kader

Het wettelijke kader voor de interne controle is weergegeven in het normenkader. De belangrijkste kaders zijn:

Externe kaders

- BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)
- BADO (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden)
- Kadernota rechtmatigheid, commissie BBV

Interne kaders

- Financiële verordening
- Controleverordening
- Normenkader

4.2 Samenhang interne en externe controle

Wij stellen ons tot doel om de controle zo efficiënt mogelijk in te richten en een maximale aansluiting te realiseren tussen de uitgevoerde controlewerkzaamheden en de werkzaamheden van de accountant. Het VIC-plan wordt afgestemd met de accountant. Een goede afstemming zorgt voor beide kanten voor een efficiënt controleproces en bepaalt of we de juiste dingen doen.

De accountant maakt gebruik van de interne auditfunctie als instrument om de aanlevering van stukken aan de accountant te verbeteren en als onderdeel van het interne beheersingskader om toezicht te houden op de uitvoering van interne beheersingsmaatregelen. Dit is conform de notitie 'De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden d.d. 14 februari 2019'.

4.3 Rollen en verantwoording

College

Op basis van de Gemeentewet artikel 212/213 en de financiële verordening is het college verantwoordelijk voor de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening en voor het daaraan ten grondslag liggende financiële beheer. Het college dient zodanige maatregelen te treffen dat de rechtmatigheid van de algehele uitvoering gewaarborgd is. Een van die maatregelen is het opstellen en laten uitvoeren van het VIC-plan. Met ingang van boekjaar 2023 legt het college ook verantwoording af middels een rechtmatigheidsverantwoording.

Gemeenteraad

De opdrachtverstrekking aan de accountant vindt plaats door de Raad. In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) is vastgelegd wat deze controle minimaal behelst. De Raad stelt de goedkeurings- en rapportagetoleranties vast. De Raad stelt de jaarrekening vast. Indien onrechtmatigheden voortkomen uit eigen regelgeving dan heeft de Raad de bevoegdheid om bij voldoende uitleg deze onrechtmatige handelingen achteraf goed te keuren. Met de invoering van de RMV wordt beoogd de kader stellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het vlak van (financiële) rechtmatigheid te versterken. De gemeenteraad stelt ook de verantwoordingsgrens vast en geeft aan wat het college in de bedrijfsvoering paragraaf over rechtmatigheid dient op te nemen.

Accountant

De accountant controleert de jaarrekening en verstrekt een verklaring waarin hij een oordeel geeft over het getrouwe beeld, inclusief de RMV. De accountant is verantwoordelijk voor een degelijke en begrijpelijke onderbouwing van zijn

oordeel in het verslag van bevindingen. Daarnaast rapporteert de accountant aan de gemeente zijn constatering in een managementletter en bespreekt deze eenmaal per jaar met de portefeuillehouder en CMT.

Interne auditors

De interne auditors voeren de audits uit op basis van het VIC-plan en opgestelde werkprogramma's. Zij maken onderdeel uit van de derde lijn. De audits worden onafhankelijk uitgevoerd. Interne audit rapporteert haar bevindingen aan de verantwoordelijke teammanager c.q. budgethouder. De voornaamste focus van de interne auditors ligt op de controle van de naleving van de Europese aanbestedingsregels, het subsidieproces en de voorbereidende werkzaamheden voor de accountant voor wat betreft het testen van de significante processen.

Concernmanagement

Het CMT is eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Over significante bevindingen wordt periodiek gerapporteerd. Het CMT is verantwoordelijk voor het aanspreken van teammanagers op de voortgang van opvolging van bevindingen. Om doorlooptijden op audits sterk te verkorten zal interne audit waar nodig een beroep doen op het CMT.

Teammanagers

De teammanagers geven leiding aan en zijn verantwoordelijk voor de processen die onder hun team vallen. Sommige processen vinden over alle teams plaats, zoals inkopen en subsidies. De budgethouder is dan verantwoordelijk voor de uitgaande geldstroom. De teammanagers nemen kennis van de bevindingen en leggen waar nodig verantwoording af aan het CMT of college.

De teammanager c.q. budgethouder is ook verantwoordelijk voor het (tijdig) opleveren van onderliggende stukken voor het uitvoeren van de audits door interne audit. Tot boekjaar 2023 ging interne audit rechtstreeks naar de medewerker in de lijn. Doordat interne audit geen functionele aansturing op de medewerkers van de gemeente Asen heeft resulteert dit (te) vaak in grote vertragingen in de audit. Het is aan de teammanagers/budgethouder om de stukken volledig en gestructureerd binnen een termijn van 3 weken bij interne audit op te leveren.

5. Aanpak interne controle

5.1 Aanpak en uitvoering werkprogramma's

Per proces wordt een werkprogramma opgesteld. Deze werkprogramma's zijn het spoorboekje voor de uit te voeren controles, maar beogen ook de doorontwikkeling van de procesbeheersing. Feitelijk is dit een gedeeld actieplan waarbij de primaire verantwoordelijkheid bij de proceseigenaar ligt en interne audit toezicht uitoefent op de opvolging. Jaarlijks actualiseren wij de werkprogramma's.

5.2 Bepaling steekproefomvang

We streven naar een zo klein mogelijk aantal deelwaarnemingen met een zo groot mogelijke verkregen zekerheid. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gegevensgerichte en systeemgerichte controle. Een gegevensgerichte controle heeft tot doel vast te stellen in welke mate fouten ontstaan in mutatiestromen en bestanden. Een systeemgerichte controle is erop gericht om het systeem van administratieve organisatie en interne controle te testen door een deelwaarneming (test van procedures op bestaan en werking).

De steekproef omvang wordt bepaald in overleg met de accountant. De accountant levert in juli, december en februari in het daaropvolgende jaar haar steekproeven aan bij interne audit. Met ingang van 2024 maakt interne audit specifieke afspraken over bepaalde processen waardoor interne audit meer invloed heeft op het zelf bepalen van steekproeven en de planning hiervan gedurende het jaar.

Voor het bepalen van de deelwaarnemingen bij de gegevensgerichte aanpak wordt het proces risico bepaald op hoog, midden of laag risico. De criteria die worden gehanteerd zijn:

- Is het proces beschreven (administratieve organisatie) en actueel?
- Is regelgeving gewijzigd?
- Is er een kwaliteitscontrole of andere controle in de lijn ingericht?
- Is de opzet van het proces toereikend?
- Zijn belangrijke sleutelfunctionarissen gewijzigd bij de uitvoering?
- Werkt het proces ook daadwerkelijk conform de beschreven opzet door middel van een lijncontrole?
- Is de controleaanpak toereikend via de 20-80 regel?
- Zijn voldoende beheersmaatregelen genomen in de applicaties waarvan het proces gebruik maakt?
- Zijn fouten uit vorige audits en aanbevelingen opgevolgd?
- De betrouwbaarheid bepalen van het bronbestand. We toetsen daarbij of de gehanteerde parameters adequaat zijn toegepast en of de rapportage rekenkundig juist is.

In onderstaande tabel is het aantal te nemen deelwaarnemingen schematisch weergegeven waarbij naast de risicoklasse ook de frequentie en populatie van belang zijn:

Frequentie van handelingen	Geschatte Populatie	aantal deelwaarnemingen door VIC		
		Risicoprofiel Hoog 4	Risicoprofiel Middel	Risicoprofiel Laag
Dagelijks	>250	60	45	20
Wekelijks	52	15	10	10
Maandelijks	12	5	3	2
Per Kwartaal	4	2	2	2
Jaarlijks	1	1	1	1
Betrouwbaarheid		85%	73%	58%

5.3 Bevindingen

Uit de werkzaamheden kunnen fouten en onzekerheden worden geconstateerd die invloed hebben op de jaarrekening. Wanneer dit wordt geconstateerd, worden werkstappen uitgevoerd om de fout of onzekerheid te kwalificeren en kwantificeren. Hierbij wordt vastgesteld of de oorzaak van de fout of onzekerheid incidenteel of structureel van aard is, op basis van de volgende definities:

- Van een incidentele oorzaak is sprake wanneer het een bijzondere transactie betreft die slechts beperkt voorkomt in de populatie;
- Een structurele oorzaak kan meermaals voorkomen in de populatie, doordat bijvoorbeeld een beheersmaatregel ontbreekt in het proces of dat er sprake is van een foutieve interpretatie door een medewerker bij beoordeling van stukken. De organisatie streeft ernaar om hier lering uit te trekken voor mogelijke aanpassing in de procesgang.

Om te bepalen of de oorzaak incidenteel of structureel is, wordt een oorzaakanalyse uitgevoerd op de ontdekte fout of onzekerheid. Wanneer sprake is van een incidentele oorzaak zal de omvang van de fout worden bepaald en wordt vastgesteld of er reparatie mogelijkheden zijn om de fout of onzekerheid weg te nemen voor de jaarrekening. Wanneer deze mogelijkheid niet aanwezig is, zal het worden gerapporteerd. Bij een structurele oorzaak zal op basis van onderstaande beslisboom worden bepaald welke aanvullende werkzaamheden er moeten worden uitgevoerd:

1. Bepalen of de constatering te isoleren is naar een beperkte deelpopulatie: Hierbij wordt vastgesteld of het betrekking heeft op de totale populatie of dat de constatering enkel voorkomt in een beperkte deelmasa van de transactiestroom;
2. Extrapoleren van de constatering: Hierbij wordt het percentage van de constatering in relatie tot de steekproefomvang afgezet tegen de totale transactiestroom of de deelpopulatie waartoe deze behoort. Hiermee kan worden vastgesteld wat de maximale fout of onzekerheid op basis van de constatering is.
3. Wanneer er één maximale fout of onzekerheid binnen de gestelde toleranties blijft, worden er ook geen aanvullende werkzaamheden uitgevoerd. Is er sprake van meerdere, dan worden er echter wel aanvullende werkzaamheden uitgevoerd.

5.4 Audittrail

De vastlegging van de audits vindt plaats in de hiervoor ontwikkelde formats. In deze formats zijn de controlepunten opgenomen en wordt verwezen naar het onderliggende document. In de controledocumenten zijn de naam van de auditor en controleperiode vastgelegd. De vastlegging vindt zoveel mogelijk digitaal plaats en de bestanden worden opgeslagen in een vooraf vastgestelde structuur. Documenten worden op de besloten schijf van interne audit opgeslagen. Om de leesbaarheid van de dossiers te bevorderen is een vaste indeling van het digitale dossier bepaald. Twee keer per jaar worden de bestanden gedeeld met de accountant. Gegevensuitwisseling vindt plaats door middel van een beveiligde webapplicatie.

5.5 Planning 2024

De planning voor boekjaar 2024 is op hoofdlijnen als volgt:

Planning controle boekjaar 2024 op hoofdlijnen	
Maand	Acties
Juni 2024	Opzet bespreken en uitwerken
Juli 2024	VIC Plan 204 Normenkader 2024 LOTS interim controle Opzet bespreken en uitwerken

Augustus 2024	Gegevensgerichte werkzaamheden
September 2024	Opzet bespreken en uitwerken Bestaan uitwerken Gegevensgerichte werkzaamheden SPEND analyse 2024 plan maken
Oktober 2024	Gegevensgerichte werkzaamheden Interim controle BDO (opzet & bestaan) Rechtmatigheidsverantwoording plan maken
November 2024	Gegevensgerichte werkzaamheden SPEND analyse 2024 Afronding interimcontrole
December 2024	Gegevensgerichte werkzaamheden Rechtmatigheidsverantwoording SPEND analyse 2024
Januari 2025	SPEND analyse 2024 Subsidiecontrole Gegevensgerichte werkzaamheden Rechtmatigheidsverantwoording
Februari 2025	SPEND analyse 2024 Subsidiecontrole Gegevensgerichte werkzaamheden Rechtmatigheidsverantwoording
Maart 2025	SPEND analyse 2024 Subsidiecontrole Gegevensgerichte werkzaamheden Rechtmatigheidsverantwoording
April 2025	Afronding rechtmatigheidsverantwoording Gegevensgerichte werkzaamheden 2025
Mei 2025	Opzet bespreken en uitwerken Bestaan uitwerken Gegevensgerichte werkzaamheden 2025 VIC plan 2025