

Nieuwegein



Concerndirectie

Intern Auditplan 2024

Datum 1 oktober 2024

Auteur Joop Muilerman

Versie 1.0

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	4
2	Inleiding	5
	2.1 Algemeen	5
	2.2 Uitgangspunten voor interne controle	5
3	Te controleren onderwerpen en processen	7
	3.1 Uitgangspunten voor 2024	7
	3.2 Overzicht van te controleren processen	7
	3.3 Frauderisico's	9
	3.4 Normenkader en toetsingskader	9
	3.4.1 Normenkader	9
	 3.4.2 Toetsingskader	10
	3.5 Verbonden Partijen	10
	3.6 Goedkeuringstoleranties	11
4	Controle-aanpak	12
	4.1 Afdelingen aan zet	12
	4.2 Eisen aan interne controles	14
	4.3 Werkplan / interne controleplan	14
	4.4 Bevindingen	14
	4.5 Rapportage per proces (1 ^e en 2 ^e lijn: afdeling)	14
	4.6 Rapportage richting college (VIC / Concerncontrol: 3 ^e lijn)	15
	4.7 Rapportage richting raad (VIC/ concerncontrol: 3 ^e lijn)	15
5	Bijlage Administratieve organisatie en interne controle	16
	5.1 Achtergrond	16
	5.2 Interne beheersing	16
	5.3 Risicomanagement	16
6	Bijlage Controlebenadering	17
	6.1.1 procesgericht	17
	6.1.2 gegevensgericht	17
7	Bijlage (V)IC plan	18
	7.1 IC plan per proces	18
	7.2 Deelwaarnemingen	19
8	Bijlage Rapportage	20
	8.1 1 ^e en 2 ^e lijn	20
	8.1.1 Bevindingen bespreken en verbeterpunten formuleren	20
	8.1.2 Evaluatie van fouten en onzekerheden	20
	8.1.3 Aanbevelingen (interim) controle accountant	20
	8.2 3 ^e lijn	20
	8.2.1 Bespreking met de directie	20

	8.2.2	Bespreking College	21
	8.2.3	Verantwoording aan de raad	21
9		Bijlage Jaarplanning	21
	9.1	Tijdsplanning 2024	21
10		Bijlage Waar toetst de accountant nu op?	22

1 Samenvatting

In een auditjaarplan worden de kaders voor jaarlijkse interne controles ten behoeve van de jaarrekening vastgelegd. In dit Auditplan wordt vastgelegd hoe interne controles, verbijzonderde interne controle (hierna VIC) voor het boekjaar 2024 worden ingericht. Dit auditplan wordt vervolgens nader uitgewerkt in werkplannen per proces. In deze werkplannen wordt nader ingegaan op risico's, maatregelen en uit te voeren controles.

Rechtmatigheidsverantwoording College

In dit auditplan wordt expliciet aandacht besteed aan de rechtmatigheidsverantwoording door het college die is ingegaan per boekjaar 2023. De rechtmatigheidsverantwoording gaat over de begrotingsrechtmatigheid, het voorwaardencriterium en het misbruik & oneigenlijk gebruik criterium.

Three lines model

In dit auditplan is het zogenaamde 3 lines model uitgewerkt, waarbij de processen belegd zijn binnen afdelingen, daarmee afdelingen verantwoordelijk zijn voor de processen: Waarbij de eerste lijn de dagelijkse controlemaatregelen zijn binnen de afdeling, de tweede lijn de (kwaliteits) controles binnen de afdeling en de derde lijn de verbijzonderde interne controle.

Normenkader

De basis voor de uit te voeren controlewerkzaamheden ligt vast in de volgende regelgeving:

- Financiële beheersverordening 2024 (met in artikel 28 de bepalingen over interne controle)
- Controleprotocol 2021 met vastgelegde goedkeuringstoleranties
- Controleverordening 2020 met opdrachtverlening aan de accountant

Kaders, verantwoording en rapportage

Op grond van het vastgestelde controleprotocol wordt in 2024 met een foutenmaterialiteit voor rechtmatigheid en getrouwheid getoetst van 1% van de totale lasten (ongeveer € 2,7 miljoen euro). Rapportage van geconstateerde fouten zal voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid plaatsvinden vanaf een bedrag van € 100.000.

Voor wat betreft rechtmatigheid gebeurt dit door het college, op basis van een rapportage interne controle. De verantwoording van college aan de raad gebeurt via de paragraaf Bedrijfsvoering. Voor wat betreft getrouwheid gebeurt dit door de accountant. Bij getrouwheid kan er sprake zijn van fouten en onzekerheden (als er onvoldoende zekerheid is over de onderliggende cijfers). Bij rechtmatigheid is er sprake van fouten en onduidelijkheden (als informatie ontbreekt om te komen tot een oordeel). Met ingang van 2023 is dit veranderd voor het onderdeel getrouwheid; fouten en onzekerheden worden dan samengeteld en vermeld als afwijking.

2 Inleiding

2.1 Algemeen

Binnen onze gemeente werken we dagelijks aan een veelvoud van processen en activiteiten. Om grip te houden op deze activiteiten is de organisatie ingedeeld in afdelingen, teams, zijn er specifieke (administratieve) functies ingericht en zijn er procedures en werkinstructies opgesteld. Dit ligt vast in artikel 212 van de gemeentewet: de raad stelt een verordening op waarmee wordt geborgd dat wordt voldaan aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle: de financiële beheersverordening.

Verantwoording

In de jaarrekening leggen we verantwoording af over al deze activiteiten. Tussen begroting en jaarrekening moeten we als organisatie grip houden op alle activiteiten. Hiervoor is onder andere de interne beheersing van belang. Hierbij zijn twee aspecten relevant; rechtmatigheid (voldoen we aan wet- en regelgeving) en getrouwheid (is de verstrekte informatie in de jaarrekening juist en volledig).

Transparantie

Beide aspecten vergen in de inrichting van processen en procedures aandacht en moeten bij een accountantscontrole zichtbaar zijn. Een goed ingerichte interne controle kan daarbij helpen. De interne controle geeft informatie over betrouwbaarheid van de financiële informatievoorziening, naleving van relevante wet- en regelgeving en kan tevens input leveren voor verbetering van de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsprocessen.

2.2 Uitgangspunten voor interne controle

Uitgangspunt voor de interne controle is onder andere de administratieve organisatie. Dit betreft vastgelegde procedures, mandaten en autorisaties.

Eigenaarschap: Three lines model

De leiding (bestuur, directie en management) van de gemeente is verantwoordelijk voor het realiseren van de strategie, 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.

Afdelingshoofden zijn derhalve verantwoordelijk voor de processen binnen hun afdeling, waarvan interne controle een onderdeel is. De afgelopen jaren is in kaart gebracht welke controles vereist zijn voor zowel getrouwheid als rechtmatigheidscontrole. Met de afdelingen werken we in 2024 verder om de controles te borgen in het dagelijkse proces. We leggen dit vast in Interne controleplannen per proces én in de vastlegging van uitgevoerde controles.

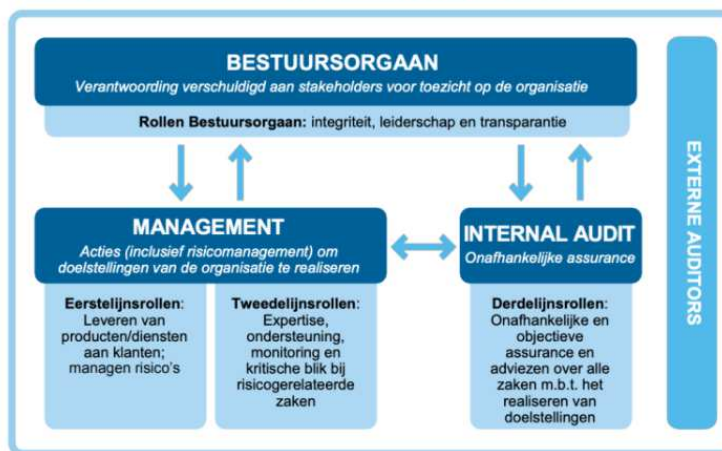
Om voldoende zekerheid te hebben over de betrouwbaarheid van de informatievoorziening heeft een organisatie adequate (interne) controlemaatregelen nodig. De Commissie Bado heeft in 2019 een notitie uitgebracht over de wijze van

organiseren van Controles binnen gemeenten. Hierin is een model van 3 lines in uitgewerkt dat in 2020 nog nader is uitgewerkt door het IIA (instituut of internal auditors).

- 1e lijn: de dagelijkse controlemaatregelen die belegd zijn in de lijnorganisatie;
- 2e lijn: interne controles die binnen de afdeling zijn belegd (denk aan kwaliteitsmedewerkers) en activiteiten die de 1e lijn ondersteunen, faciliteren en adviseren vanuit Bedrijfsvoering,
- 3e lijn: onafhankelijke audits (zowel extern als de *verbijzonderde Interne controle (VIC, binnen Concerncontrol)*; *Concerncontrol heeft hier een regierol*. hierbij wordt getoetst of alle interne controles conform plan zijn uitgevoerd. Concerncontrol bespreekt de bevindingen, en eventuele opvolging, doet reviews, en stelt op basis hiervan een gemeentebrede rapportage op voor College en de accountant.

3 lines model	activiteiten	Verantwoordelijk
1 ^e lijn	Dagelijkse werkzaamheden;	Afdeling(shoofd)
2 ^e lijn	Ondersteunende werkzaamheden	Afdeling(shoofd)/ bedrijfsvoering
3 ^e lijn	Toetsing op werking	VIC (concerncontrol)
Extern	Audits	o.a. Accountant

Het Three Lines Model van het IIA



In dit auditplan wordt het 3 lines model toegepast en nader uitgewerkt.

IT-omgeving

Een belangrijke basis voor de interne controles is de (geautomatiseerde) vastlegging van gegevens: de IT-omgeving. Veel gegevens worden vastgelegd in applicaties, en we maken meer en meer gebruik van geautomatiseerde processen. De accountant toetst jaarlijks de IT omgeving waarbij de focus ligt op de toegangsbeveiliging (general IT control) en op de autorisaties binnen kernapplicaties (application IT control).

- General IT control gaat in op de inrichting van de organisatie met oa toegangsbeveiliging, backup en recovery, change management, en functiescheiding.

- Application IT control gaat in op de beheersmaatregelen binnen een specifieke applicatie (focus op het financiële systeem). Daarnaast is er aandacht voor de betrouwbaarheid van de bestanden.

In 2022/2023 is er een IT audit uitgevoerd waarin is ingegaan op bovenstaande aspecten. Uit de rapportage kwam een overzicht met bevindingen en aandachtspunten. Dit betrof relatief kleine aandachtspunten.

3 Te controleren onderwerpen en processen

3.1 Uitgangspunten voor 2024

Welke processen controleer je wel, en welke niet? Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de financiële geldstromen die zich binnen een proces voordoen. Processen waar weinig geld in om gaat worden (vanuit efficiency-overwegingen) niet meegenomen in de accountantscontrole.

De accountant controleert op dit moment de jaarrekening met een 'materialiteit' van 1%. Dit percentage is vastgelegd in landelijke regelgeving. Dat betekent dat bij een bedrag van ongeveer 267 miljoen euro aan gemeentelijke lasten (obv huidige begroting 2024) een totaal aan fouten van 2,6 miljoen nog is toegestaan. In de praktijk werkt de accountant met een iets lagere materialiteit, te weten 70% van 1% = 0,7%.¹ De grens voor de interne controle ligt daar bewust iets onder (50%), zodat daarmee wordt voorkomen de interne controle 'blinde vlekken' houdt die dan pas bij de accountantscontrole naar voren kunnen komen. Dit betekent vervolgens dat de focus van de interne controle ligt op de processen ² met een financiële omvang van minimaal € 1,6 miljoen (0,6% van de totale lasten) en dat kleinere processen buiten beschouwing worden gelaten. ³

3.2 Overzicht van te controleren processen

Op basis van de grootste financiële geldstromen wordt een aantal processen jaarlijks gecontroleerd. Hierbij is zowel aandacht voor rechtmatigheidsaspecten als getrouwheidsaspecten. Deze processen zijn uitgewerkt in een werkplan interne controle per proces. Jaarlijks wordt met de afdeling bekeken welke processen onderdeel zijn van de interne controle en wat de diepgang van de controlewerkzaamheden zijn. De te controleren processen zijn hieronder weergegeven, met daarbij aangegeven welke rechtmatigheidscriteria (begroting, voorwaarden, M&O) van toepassing zijn.

In welke mate moet worden getoetst op bijvoorbeeld voorwaardencriterium, M&O en begrotingscriterium hangt af van de van toepassing zijnde regelgeving (landelijk of

¹ De accountant controleert niet alle activiteiten en het kan zijn dat er naast de controles nog andere fouten zijn gemaakt, derhalve wordt een afslag gehanteerd van 70%.

² Denk aan het proces van subsidieverlening, salarissen, omgevingsvergunning, investeringen etc

³ De accountant adviseert om op basis van de IV3 indeling (taakvelden en categorieën) te bepalen welke processen dienen te worden gecontroleerd op grond van de financiële omvang.

door de raad vastgesteld), of er kans is op misbruik & oneigenlijk gebruik (door derden) en of het effect kan hebben op begrotingsrechtmatigheid. Met de kanttekening dat veel regelgeving met een financieel administratief karakter (denk aan de BBV) niet onder de rechtmatigheidscontrole gaat vallen maar onder de controle van de accountant blijft. Onderstaand een overzicht van de financiële omvang van gemeentelijke processen die onderdeel zijn van de jaarrekeningcontrole (cijfers 2020)

Processen	Rechtmatigheid				getrouwheid
	Financiële omvang	Voorwaarden criterium	M&O criterium	Begrotings criterium	
Inkoop en aanbesteding	75 mln	ja	ja	nee	ja
Sociaal domein (WMO/Jeugd/ P-Wet)	87 mln	ja	ja	ja	ja
Subsidieverstrekingen	20 mln	ja	ja	ja	ja
Personeel	45 mln	ja	ja	ja	ja
gemeentelijke belastingen	21 mln	ja	ja	ja	ja
Treasury	10 mln	ja	nee	nee	ja
Gemeenschappelijke regelingen		ja (deels)	ja	ja	ja
Belastingen (BTW/VPB/IB)	pm	ja	ja	nee	ja
Omgevingsvergunningen	2 mln	ja	ja	ja	ja
investerings	50 mln	ja	ja	ja	ja
voorzieningen en beheerplannen	20 mln	nee	nee	ja	ja
verhuuropbrengsten	2 mln	nee	nee	ja	ja
Grondexploitaties	10 mln	nee	nee	ja	ja
subsidiebatn	10 mln	ja	ja	ja	ja
parkeren	6 mln	ja	ja	ja	ja
WNT	pm	nee	ja	nee	ja
SISA	10 mln	ja	ja	nee	ja
burgerzaken	pm	ja	ja	ja	ja
begraafplaatsen	pm	ja	ja	ja	ja
IT-General	pm	nee	nee	nee	ja
Administratie en verslaglegging P&C	50 mln	nee	nee	nee	ja
factuurverwerking en betalingen	50 mln	nee	nee	nee	ja
balans (MVA, FVA, voorzieningen)	pm	nee	nee	nee	ja
jaarafsluiting	pm	nee	nee	nee	ja

Voorwaardencriterium

Bij het voorwaardencriterium en M&O criterium ligt de nadruk op de naleving van wet- en regelgeving, dit betreft Europese regelgeving, nationale regelgeving en raadsbesluiten. Collegebesluiten vallen er in beginsel niet onder. Hierbij wordt expliciet getoetst op naleving van regelgeving waarbij sprake is van financiële geldstromen van enige omvang⁴.

Begrotingscriterium

Bij het begrotingscriterium wordt getoetst of geen sprake is van een overschrijding van het budget. Hierbij wordt het totaal van de lasten per programma van de (geactualiseerde) begroting vergeleken met de lasten bij de jaarrekening. De beheersing hiervan vindt plaats via de reguliere budgetbewaking. Bijstellingen van budgetten worden aan de raad voorgelegd via de nota technische wijzigingen, bestuursrapportage of separate raadsvoorstellen. In de financiële beheersverordening zijn afspraken opgenomen tussen raad en college die duiding geeft welke afwijkingen op de begroting als acceptabel worden gezien. Onderdeel van deze afspraken is een informatieve brief die het college aan de raad stuurt in januari over de stand van zaken van de budgetten

⁴ zie de gehanteerde ondergrens zoals vermeld bij hoofdstuk 3.1

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij het M&O wordt specifiek getoetst misbruik van regelingen en het oneigenlijk gebruik van regelingen. Bij misbruik (in de wandelgangen fraude) is sprake als een derde (inwoner of organisatie) een aanvraag doet (voor bijvoorbeeld een subsidie) terwijl hij daar geen recht op heeft. Bij oneigenlijk gebruik is sprake als iemand weliswaar recht heeft op een subsidie maar het vervolgens voor een ander doel gebruikt. Als gemeente toetsen we specifiek op, zowel in de vorm van controle en verantwoording op het aanvraagproces, maar ook aan de hand van specifieke handhaving (denk bijvoorbeeld aan de toezicht en handhaving van de participatiewet).

3.3 Frauderisico's

Naast het misbruik en oneigenlijk gebruik door derden kunnen we te maken krijgen met interne fraude. In de nota Frauderisico-inventarisatie wordt ingegaan op de wijze van voorkomen van deze fraude, door het inventariseren van frauderisico's en de maatregelen die we als organisatie daartegen nemen. Het belangrijkste doel hierbij is derhalve het voorkomen van fraude, we doen dit om risico's naar de toekomst te voorkomen. Deze frauderisico's en genomen maatregelen zijn opgenomen in de interne controlewerkplannen en worden jaarlijks geactualiseerd. Een van de jaarlijkse aandachtspunten is het risico van verslaggevingsfraude waarbij wordt getoetst op het beïnvloeden van de gemeentelijke jaarrekening (exploitatie en balans) om de financiële situatie beter te presenteren dan hij is.

Met ingang van de jaarrekening 2023 zal, indien er sprake is van fraude, dit worden toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering. Zie voor een nadere toelichting de nota frauderisico-inventarisatie uit 2020. Voor 2024 staat een actualisatie van deze nota gepland.

3.4 Normenkader en toetsingskader*3.4.1 Normenkader*

In het normenkader wordt vastgelegd welke regelgeving onderdeel uitmaakt van de accountantscontrole dan wel de collegeverklaring. Voorheen lag de toetsing op rechtmatigheidsvereisten bij de accountant, sinds 2023 is dit bij het college belegd. De onderliggende regelgeving ligt vast in het zogenaamde normenkader. Dit normenkader wordt jaarlijks door de raad vastgesteld. Voor het jaar 2024 is het normenkader gebaseerd op het voorgaande jaar, met een aanpassing op gewijzigde regelgeving in 2024. Niet alle wet- en regelgeving valt onder de rechtmatigheidsverantwoording: is er sprake van regelgeving met direct financieel effect dan wordt dit meegenomen in de verklaring van de accountant over getrouwheid. Onderstaand een overzicht van de onderverderling van de toetsing van rechtmatigheid tussen accountant en college.

indeling	huidige toetsing Rechtmatigheid	vanaf 2023
BBV	Accountant	Accountant
Grondexploitaties	Accountant	Accountant
Bestuur en recht	Accountant	College
EU aanbestedingen	Accountant	College
Belastingen	Accountant	College
Financiële verordeningen	Accountant	College
leges	Accountant	College
Maatschappelijke zorg	Accountant	College
Subsidies	Accountant	College
Personeel en organisatie	Accountant	College
Ruimtelijke ordening	Accountant	College
Treasury	Accountant	College
Verbonden partijen	Accountant	College
SISA	Accountant	Accountant en college
WNT	Accountant	Accountant

3.4.2 Toetsingskader

Het toetsingskader is een verdiepingsslag van het normenkader; in het normenkader staan de wet- en regelingen vermeld, in het toetsingskader staat per regeling vermeld welke toetspunten (artikelsgewijs opgenomen) moeten worden gecontroleerd. Dit toetsingskader is per proces opgesteld en meegenomen in interne controleplannen.

3.5 Verbonden Partijen

Een deel van de gemeentelijke taken is ondergebracht bij verbonden partijen. De hieraan gekoppelde lasten (en baten) zijn onderdeel van de interne controlewerkzaamheden. In de praktijk leggen vrijwel alle verbonden partijen zelfstandig verantwoording af via een jaarrekening en toetst de accountant van de verbonden partij op rechtmatigheid en getrouwheid. De accountant van de gemeente neemt deze bevindingen over en indien van toepassing werkt dit door in het oordeel van de gemeentelijke jaarrekening.

In beginsel geldt hierbij dat de verbonden partijen zelf verantwoordelijk zijn voor het rechtmatig handelen, dit werkt daarmee dan niet door naar het oordeel over de rechtmatigheid van de gemeente. Er zijn echter een aantal uitzonderingen benoemd.

Onderstaand een overzicht van de verbonden partijen met aangegeven of de verbonden partij zelf verantwoording aflegt over de rechtmatigheid of dat dit doorwerkt naar de gemeente⁵.

Verbonden partij	Indeling	Eigen verantwoording door verbonden partij?	Werkt door in oordeel gemeente?

⁵ Doorwerking van fouten gaat altijd over rechtmatigheidsfouten met financiële impact, als een verbonden partij aanbestedingsfouten heeft gemaakt waar geen financieel effect aan is gekoppeld, dan werkt dit niet door naar de gemeente. Is er sprake van een verkeerd opgelegd tarief (denk aan belastingen) dan werkt dit wel door naar de gemeente.

WIL	Participatiewet	Nee	Ja
Werkwijs	Participatiewet	Nee	Ja
BGHU	Serviceorganisatie	Nee	Ja
VRU	vaste bijdrage	Ja	Nee
AVU	vaste bijdrage	Ja	Nee
RMN	vaste bijdrage	Ja	Nee
GGDru	vaste bijdrage	Ja	Nee
St. Groenlanden	vaste bijdrage	Ja	Nee
RUD	vaste bijdrage	Ja	Nee
Parkeerservice	vaste bijdrage	Ja	Nee
Verbindion	vaste bijdrage	Ja	Nee

3.6 Goedkeuringstoleranties

De raad heeft in 2021 in het controleprotocol de jaarlijkse tolerantiegrenzen vastgesteld voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid.

Samengevat geeft dit het volgende overzicht van goedkeuringstoleranties voor getrouwheid en rechtmatigheid in 2024:

2024 Getrouwheid	Strekking accountantsverklaring			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeel- onthouding	Afkeurend
Getrouwheid				
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$>1\% <3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% <10\%$	$\geq 10\%$	-

Bij toetsing op getrouwheid is onderscheid tussen fouten en onzekerheden. Bij onzekerheden is er te weinig informatie beschikbaar om tot een oordeel te komen.

2024 Rechtmatigheid		
Goedkeuringstolerantie	Af te geven door:	Verantwoordingsgrens
Fouten	College	1%
Onduidelijkheden	College	1%
Rapporteringsgrens	College	€ 100.000

Bij de toetsing op rechtmatigheid wordt onderscheid gemaakt in fouten en onduidelijkheden. Dit laatste aspect gaat over situaties waar sprake is van verschillende interpretaties en daarmee geen eenduidig oordeel kan worden gegeven.

4 Controle-aanpak

4.1 Afdelingen aan zet

Interne controle is een vorm van 'control' waar de nadruk ligt op het vaststellen of medewerkers zich houden aan de (proces)afspraken die zijn gemaakt. Dit betreft alle controles die binnen het reguliere proces worden uitgevoerd, dagelijks door medewerkers van de afdeling; via een vierogencontrole, zichtbare parafen, toetsing aan regels, afscherming door systeemvereisten, automatische workflow etc. Deze controles worden binnen de afdeling uitgevoerd.

Dit wordt de eerste lijnscontrole genoemd, ook wel interne beheersing, waarbij de opzet, bestaan en werking van de beheersmaatregelen wordt getoetst.

1^e lijnscontrole: betreft de dagelijkse controles en beheersmaatregelen (denk aan procedures, werkafspraken, vierogenprincipe, systeemcontroles).

Wie is verantwoordelijk?

Het afdelingshoofd is integraal verantwoordelijk voor de processen binnen zijn afdeling, en daarmee valt de interne controle, het inrichten van een administratieve organisatie en de afstemming met andere processen onder de verantwoordelijkheid van de lijn.

We streven ernaar om de afdelingshoofden per proces te laten verantwoorden over de uitgevoerde controles. Hij/zij wordt hierbij ondersteund door gestandaardiseerde formats en inhoudelijk ondersteund door het team Concerncontrol. De 'lijn' en Concerncontrol werken dus samen aan een compliant gemeente Nieuwegein.

2^e lijnscontrole

Naast de hierboven dagelijkse controles in het proces is er sprake van reguliere toetsing binnen de afdeling (door een collega die niet direct betrokken is in de dagelijkse werkzaamheden (denk aan een kwaliteitsmedewerker, afdelingshoofd, teamleider of een ander) of vanuit Bedrijfsvoering, waarbij wordt getoetst of afspraken en procedures worden nageleefd. Dit tezamen wordt de 2^e lijns controle genoemd, ook wel interne controle.

Interne controle toetst hierbij op rechtmatigheid van handelen en de volledigheid, juistheid en tijdigheid van financiële transacties en de informatievoorziening daarover. Vanuit de gedachte dat de verantwoordelijkheid van het proces binnen de afdeling is belegd streven we naar het daadwerkelijk beleggen van deze 2^e lijnscontrole binnen de afdelingen..

3^e lijnscontrole : (externe) audit en Verbijzonderde interne controle (VIC)

De afdelingen waar de processen plaatsvinden hebben vanuit hun expertise het beste zicht op de dagelijkse gang van zaken en op de uitgevoerde interne controles. Echter, er bestaat een risico dat controles die binnen de afdeling worden uitgevoerd niet meer voldoen of dat deze niet volledig worden toegepast. Dit wordt centraal gemonitord middels de *verbijzonderde interne controle*.

Een onafhankelijke toets, die dient ter check of de interne controles binnen de afdeling/ proces goed genoeg werken: De verbijzonderde interne controle is daarmee een aanvulling op de reguliere interne controle.

De VIC-medewerker dient hiervoor objectief te zijn, en volledig onafhankelijk te opereren. Hij staat buiten het proces. De VIC heeft ook als taak om te bewaken of alle processen voldoende getoetst worden gedurende het jaar. Dit resulteert uiteindelijk in een rapportage (verantwoording) over alle relevante baten, lasten en balansmutaties. De verbijzonderde interne controle overlegt regulier met de afdelingen over de voortgang van de uit te voeren controles en verzamelt alle IC rapportages van de afdelingen en bundelt deze tot 1 rapportage.

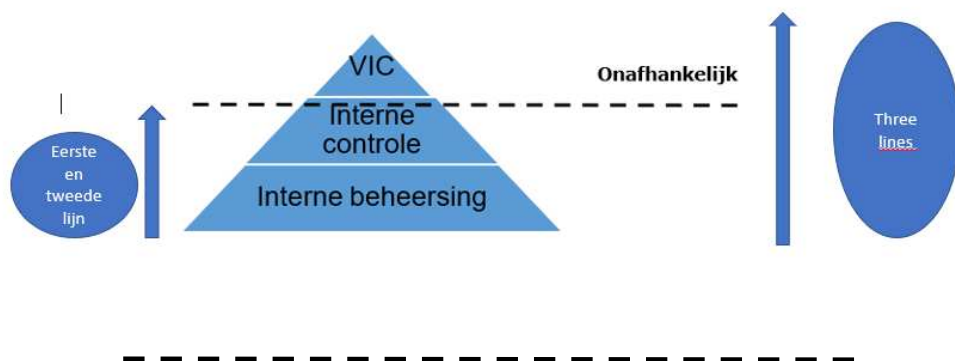
Concerncontrol

De VIC-werkzaamheden worden uitgevoerd binnen het team Concerncontrol. De plaatsing binnen het team Concerncontrol draagt bij aan een onafhankelijke positie. De bevindingen worden altijd gedeeld met de betreffende afdelingen waar hoor en wederhoor plaatsvindt. De centrale rapportage wordt voorgelegd aan de directie. Ook dit draagt bij aan een voldoende positie en instrumentarium voor een onafhankelijke controle/ audit.

Samenvattend, de VIC:

- Stelt kaders op voor de interne controles
- Toetst de kwaliteit van de uit gevoerde interne controles (reviews)
- Coördineert het proces van de interne controles (planning, uitvoering en bevindingen)
- Stelt een samenvattende rapportage van de uitgevoerde controles uit
- Is contactpersoon richting college en accountants

De plaats van de interne beheersing, de interne controle en de verbijzonderde interne controle is schematisch weergegeven in onderstaande figuren.



4.2 Eisen aan interne controles

De kwaliteit van de interne controle wordt bepaald door een aantal factoren:

- Systematische en gedisciplineerde aanpak:
 - Werken met duidelijke werkprogramma's
 - Beschikbaar hebben van adequate richtlijnen voor de interne controle functie
- Planning:
 - Werkzaamheden dienen naar behoren te worden gepland;
 - Toezicht op de voortgang
- Uitvoering van 2^e lijns controles
- Interne beoordeling (review) en documentatie van de werkzaamheden
- Deskundigheid (vaktechnisch, opleiding/training)

Onze huidige opzet voldoet hier in beginsel aan, de uitvoering van de 2^e lijns controle is voor een aantal werkprocessen al ingericht (denk aan WMO/jeugd, subsidies, aanbestedingen), Voor de overige processen dient dit nog nader te worden uitgewerkt.

4.3 Werkplan / interne controleplan

Per proces wordt door de afdeling samen met Concerncontrol een werkplan opgesteld waarin nader wordt ingegaan op de specifieke risico's en beheersmaatregelen per proces. Bij het opstellen van de risicoanalyse zijn een aantal elementen van toepassing voor de beoordeling van de risico's: potentieel (fraude)risico, bevindingen VIC en accountant in voorgaande jaren, politiek gevoelige zaken, schattingselementen. Bij de opzet van het ic-plan 2024 is gebruik gemaakt van alle procesbeschrijvingen die in het kader van de accountantscontrole door concerncontrol zijn opgesteld. Deze beschrijvingen geven een korte weergave van de opzet en het bestaan van de interne beheersmaatregelen, de processtappen en de onderkende risico's. Deze procesbeschrijvingen worden jaarlijks geactualiseerd door concerncontrol in gesprek met het afdelingshoofd/ de proceseigenaar. In dit document worden daarbij ook de opvolging van aanbevelingen uit de VIC en de managementletter van de accountant gemonitord.

4.4 Bevindingen

Gedurende het jaar worden controles uitgevoerd en bevindingen vastgelegd. Hierbij kan sprake zijn van een aantal situaties:

Fouten en onzekerheden voor getrouwheid, en fouten en onduidelijkheden voor rechtmatigheid. Fouten zijn altijd aantoonbaar (bijvoorbeeld een factuurbedrag wijkt af van hetgeen is opgenomen in de boekhouding, of de aanbestedingsregels zijn aantoonbaar niet nageleefd), onzekerheden betreft posten waar het bedrag niet is vast te stellen (bijvoorbeeld omdat er stukken ontbreken, denk bij de waardering aan een ontbrekende taxatie). Onduidelijkheden komen voor als er bij de vaststelling van de post intern van mening wordt verschild over de waardering.

4.5 Rapportage per proces (1^e en 2^e lijn: afdeling)

Het afdelingshoofd en Concerncontrol bespreken jaarlijks de uitkomsten van de uitgevoerde interne controles. Het afdelingshoofd stelt (samen met CC een rapport op en komt met een oordeel over het gecontroleerde proces. Zijn er bevindingen dan worden deze geanalyseerd en waar mogelijk vertaald in verbeterpunten.

4.6 Rapportage richting college (VIC / Concerncontrol: 3^e lijn)

Zowel voor getrouwheid als rechtmatigheid worden alle fouten > € 100.000 gerapporteerd aan het college.

4.7 Rapportage richting raad (VIC/ concerncontrol: 3^e lijn)

Met de raad is afgesproken dat (met ingang van 2024) in de paragraaf Bedrijfsvoering (indien van toepassing) de geconstateerde rechtmatigheidsfouten worden toegelicht vanaf een bedrag van € 100.000,-. De bevindingen worden tevens besproken in de Auditcommissie.

5 Bijlage Administratieve organisatie en interne controle

5.1 Achtergrond

Binnen onze gemeente werken we dagelijks aan een veelvoud van processen en activiteiten. Deze activiteiten dienen een bijdrage te leveren aan de gemeentelijke doelen zoals die zijn vastgelegd in de programmabegroting. Om grip te houden op deze activiteiten is de organisatie ingedeeld in afdelingen, teams, zijn er specifieke (administratieve) functies ingericht en zijn er procedures en werkinstructies opgesteld. Hierbij is aandacht voor de opzet, het bestaan en de werking van relevante beheersmaatregelen, alsmede de risico's die aanwezig zijn voor wat betreft de eerdergenoemde aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid. De verantwoordelijkheid hiervan ligt bij de lijnafdelingen.

5.2 Interne beheersing

Voor de belangrijkste processen binnen de gemeente zijn procedures opgesteld. Procedures zorgen voor eenduidige manier van werken, efficiënt werken, en het levert richting klant een eenduidig product op. Binnen procedures liggen ook controlemomenten vast (bijvoorbeeld het vierogenprincipe, functiescheiding, checks binnen applicaties (application controls). Procedures kunnen onderdeel zijn van een proces of een gedetailleerde beschrijving van een proces zijn.

IT- General

Voor de vastlegging van handelingen binnen een proces wordt veelal gebruik gemaakt van (geautomatiseerde) systemen. Deze systemen, gecombineerd met de bijbehorende checks en balances zorgen voor een betrouwbare en toetsbare vastlegging van activiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan geautomatiseerde informatiesystemen, als bijvoorbeeld KEY2financien, Visma-Raet, Squit etc., die als onderdeel van het proces worden ingezet. Het gebruik van systemen zorgt voor een meer gestandaardiseerde (geautomatiseerde) werkwijze.

Interne beheersing

Door deze gestandaardiseerde werkwijze zorgen we ervoor dat we meer grip krijgen en houden op onze dagelijkse werkzaamheden; **de interne beheersing**. Interne beheersing kan worden omschreven als alle maatregelen die de gemeente neemt om te zorgen dat de gestelde doelen op rechtmatige en getrouwe wijze worden gehaald. Denk hierbij aan standaard werkwijzen, systemen, formulieren, functiescheiding. Interne controlemaatregelen maken daar dus een onderdeel van uit.

5.3 Risicomanagement

Hoe stellen we nu vast dat we in control zijn? Allereerst door onze processen zodanig te organiseren dat de kans op fouten of fraude zo klein mogelijk is. Dit doen we door vanuit risicomanagement de belangrijkste risico's te inventariseren en deze te voorzien van beheersmaatregelen. Een voorbeeld van beheersmaatregelen zijn controles die zijn opgenomen in procedures, of geprogrammeerde systeemcontroles. Dergelijke

beheersmaatregelen zijn bijvoorbeeld zichtbaar logbestanden (digitale parafen (formele controle) en via checklists (materiële controle).

Ten tweede door als organisatie met regelmaat te toetsen of we nog steeds werken zoals is afgesproken: de *interne* controle. Hierbij toetsen we of de aangeleverde informatie betrouwbaar en volledig is. Interne controles worden uitgevoerd door medewerkers in de lijn (door of namens het afdelingshoofd/ proceseigenaren).

6 Bijlage Controlebenadering

In beginsel zijn er twee soorten controlebenaderingen voor de VIC om te komen tot een conclusie over het proces, de eventuele ondersteunende IT-applicatie daarbij en de uit het proces voortvloeiende financiële transacties:

Procesgericht of gegevensgericht.

In de basis is een procesgerichte controleaanpak het 'ideaalbeeld', hierbij worden immers via een goedwerkend proces / IT-applicatie dagelijks de risico's afgevangen. Echter, als het proces of de IT-applicatie in de basis niet (helemaal) 'waterdicht' is kan via gegevensgerichte werkzaamheden alsnog –achteraf- een conclusie worden geformuleerd over de verwerkte financiële transacties via het proces of de IT-applicatie. In enkele gevallen kunnen gegevensgerichte controlewerkzaamheden bovendien voor de VIC ook efficiënter zijn om toe te passen dan procesgerichte controlewerkzaamheden.

6.1.1 procesgericht

Hiermee wordt bedoeld dat er voldoende controles in systemen of procedures plaatsvinden waarmee voldoende zekerheid is verkregen over de transacties binnen dit proces. Deze werkwijze heeft de voorkeur aangezien ze minder arbeidsintensief is en zoveel mogelijk dubbel werk voorkomen wordt.

In de praktijk kan het echter voorkomen dat niet alle interne controles zichtbaar zijn of niet worden bewaard. In dat geval kan achteraf niet worden vastgesteld of het systeem van interne controle heeft gefunctioneerd en is het noodzakelijk dat gegevensgerichte controlewerkzaamheden worden uitgevoerd.

6.1.2 gegevensgericht

Hierbij wordt met behulp van deelwaarnemingen vastgesteld dat de processtappen conform de beschreven opzet zijn uitgevoerd en tevens correct zijn. Dit toetsen we door het uitvoeren van een lijncontrole ("from cradle to grave") waarbij we vaststellen of de beschreven processtappen zichtbaar zijn uitgevoerd. Door de gegevensgerichte controles lopende het controlejaar al te doen, is sneller bijsturen mogelijk. Dit verdient de voorkeur in plaats van laat in het controlejaar een signaal te krijgen dat wet- en/of regelgeving niet is nageleefd.

In het proces van controle zijn drie stappen te onderscheiden: opzet, bestaan en werking.

1. Toetsen van de opzet

De 'opzet' staat hierbij voor vastgesteld beleid, bijvoorbeeld een verordening, inkoopbeleid, projectplan of beleidsnotitie, waar mogelijk vastgelegd in een procedure of werkinstructie. Dit is een belangrijke basis voor de vaststelling van de rechtmatigheid. Daarbij stellen we vast dat er voldoende functiescheidingen zijn om het potentiële risico te beheersen.

2. Toetsen van het bestaan

Op basis van de procesbeschrijving stellen we vast of het proces in de basis functioneert zoals het is vastgesteld: Deze stap voeren we uit aan de hand van een lijncontrole waar wordt vastgesteld of het proces ook verloopt conform de opzet, gecombineerd met interviews met betrokken medewerkers.

3. Toetsen van de werking

Toetsing van de werking geeft aan of (in alle gevallen) gedurende het jaar niet is afgeweken van de opzet. Dit kan aan de hand van (een vooraf bepaald aantal) steekproeven of aan de hand van systeemcontroles.

7 Bijlage (V)IC plan

7.1 IC plan per proces

Het afdelingshoofd ⁶ stelt samen met de VIC'er per proces een IC-plan op. Dit plan bevat minimaal:

- Een verkorte procesbeschrijving (focus op risico en financiën)
- Ontwikkelingen binnen het proces
- Opvolging / bevindingen accountant en VIC (jaarrekening en interim controle)
- Risico's en Beheersmaatregelen
- Op basis van deze risico's en beheersmaatregelen worden de uit te voeren interne controles bepaald.

Als startpunt voor een controleplan geldt altijd een risico-analyse, met de daaraan gekoppelde beheersmaatregelen. Bij het opstellen van de risicoanalyse zijn een aantal elementen van toepassing voor de beoordeling van de risico's: potentieel (fraude)risico, Bevindingen VIC en accountant in voorgaande jaren, politiek gevoelige zaken, schattingselementen. Bij de opzet van het IC-plan wordt gebruik gemaakt van verkorte procesbeschrijvingen en risico-inventarisaties. Deze beschrijvingen geven een korte weergave van de opzet en het bestaan van de interne beheersmaatregelen, de processtappen en de onderkende risico's. Deze procesbeschrijvingen worden jaarlijks geactualiseerd door de auditor in gesprek met de proceseigenaar. In dit document worden daarbij ook de opvolging van aanbevelingen uit de VIC en de managementletter van de accountant gemonitord.

⁶ Ofwel de proceseigenaar

7.2 Deelwaarnemingen

Bepaling aantal deelwaarnemingen

Zoals eerder in dit document is aangegeven voeren we deelwaarnemingen uit bij de toetsing van de werking van de AO/IB én bij de gegevensgerichte controles.

Doelstelling is om de controlecapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten, waarbij het streven is om de deelwaarnemingen in aantallen zo veel mogelijk te beperken.

Waar mogelijk stemmen we werkzaamheden af met andere audits: voor het Tax Control framework en waar mogelijk met andere audits.

We streven naar een zo gering mogelijk aantal deelwaarnemingen met een zo hoog mogelijke verkregen zekerheid. Het aantal deelwaarnemingen wordt afgestemd met de accountant.

Bij procesgerichte controles (werking) hanteren we als basis de aantallen volgens onderstaande tabel, welke ook door de grote accountantskantoren gehanteerd worden:

Frequentie beheersmaatregel	Uit te voeren interne controles (aantal deelwaarnemingen)	Review VIC⁷
Meer dan dagelijks	25	2 tot 8
Dagelijks	25	2 tot 8
Wekelijks	5	1 tot 2
Maandelijks	2	1
Per kwartaal	2	1
Per jaar	1	1

Bij gegevensgerichte controles geldt:

Frequentie beheersmaatregel	Uit te voeren interne controles (aantal deelwaarnemingen)	Review VIC⁸
Meer dan dagelijks	80	2 tot 8
Dagelijks	25	2 tot 8
Wekelijks	5	1 tot 2
Maandelijks	2	1
Per kwartaal	2	1
Per jaar	1	1

⁸ Het percentage te reviewen controles is afhankelijk van het toegekende risicoprofiel. In het werkprogramma is per proces gemotiveerd welk risicoprofiel (Laag/Midden/Hoog) is toegekend.

8 Bijlage Rapportage

8.1 1^e en 2^e lijn

8.1.1 *Bevindingen bespreken en verbeterpunten formuleren*

De proceseigenaar en de VIC bespreken jaarlijks de uitkomsten van de uitgevoerde interne controles. De proceseigenaar stelt (samen met de VIC) een rapport op en komt met een oordeel over het gecontroleerde proces. Zijn er bevindingen dan worden deze geanalyseerd en waar mogelijk vertaald in verbeterpunten.

8.1.2 *Evaluatie van fouten en onzekerheden*

Geconstateerde fouten in de uitvoering van de deelwaarneming dienen geëvalueerd te worden. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de deelwaarnemingen in het kader van de werking en de gegevensgerichte werkzaamheden.

Fouten die geconstateerd worden bij de werking, leiden tot de vaststelling dat niet gesteund kan worden op de werking van het totale proces. Deze fout is immers niet geconstateerd bij de 1^e lijnscontrole; de interne beheersmaatregel heeft dus niet gewerkt. Vervolgens dient de fout zelf ook geëvalueerd te worden: Van fouten die geconstateerd zijn bij de uitvoering van gegevensgerichte werkzaamheden dienen we vast te stellen of sprake is van:

- Structurele, incidentele fout/onzekerheid;
- Een kwantitatieve of kwalitatieve fout/onzekerheid;
- Een fout/onzekerheid die betrekking heeft op de getrouwheid en/of rechtmatigheid.

Van een incidentele fout is sprake als het een toevallige fout betreft, maar wel vaker kan voorkomen. Van een structurele fout is sprake als de oorzaak van de fout is gelegen in (onderdelen van) het systeem van uitvoering, waardoor fouten met een (zeker) herhalingskarakter (kunnen) optreden. Het voorgaande is van overeenkomstige toepassing op onzekerheden in de controles.

8.1.3 *Aanbevelingen (interim) controle accountant*

De aanbevelingen die voortkomen uit de controle van de accountant zullen eveneens worden betrokken in de rapportage. De afdeling gebruikt dit als input voor de rapportage over de status en opvolging van verbeterpunten in de reguliere P&C-documenten.

8.2 3^e lijn

8.2.1 *Bespreking met de directie*

Ter voorbereiding op de jaarrekeningcontrole door de externe accountant op de komende rechtmatigheidsverantwoording wordt door Concerncontrol periodiek een gesprek ingepland om de belangrijkste auditbevindingen te bespreken met de directie.

8.2.2 Bespreking College

Het Interne controlerapport wordt vervolgens besproken met de portefeuillehouder en het college.

8.2.3 Verantwoording aan de raad

Het college legt bij de jaarrekening verantwoording af aan de raad. Dit betreft de rechtmatigheidsverantwoording die onderdeel is van de jaarrekening. Tevens wordt via de paragraaf Bedrijfsvoering een toelichting gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens overschrijden, en wordt een overzicht opgenomen van maatregelen die worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

9 Bijlage Jaarplanning

Voor de betrouwbaarheid en risicovermindering is het essentieel om de controles tijdig en periodiek uit te voeren. Op deze wijze is er tijdig inzicht in welke mate het proces gedurende het jaar wel of niet in control is en kan er direct bijgestuurd worden indien resultaten uit een controle hier aanleiding toe geven. De kans dat een fout een repeterend karakter krijgt kan hierdoor worden voorkomen.

9.1 Tijdsplanning 2024

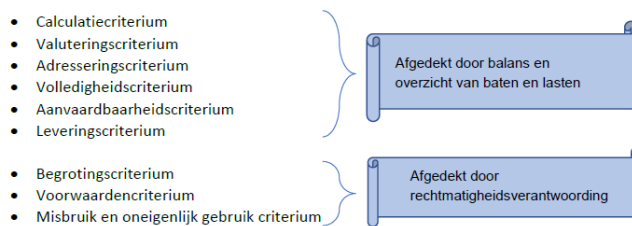
Periode	VIC	Afdelingen (IC)	Accountant
Jan- dec 2024		Uitvoeren interne controles binnen de afdeling	
Sept 2024	Vaststellen Auditplan in DT		Afstemming auditjaarplan met accountant
Okt/dec 2024	Uitvoeren VIC controles		
Okt/dec 2024	Eerste bevindingen bespreken	Eerste bevindingen bespreken	
Oktober 2024			Interimcontrole
Jan 2025		Opstellen IC rapportage per proces	
Febr 2025	Opstellen VIC rapport		
April 2025			Jaarrekeningcontrole

10 Bijlage Waar toetst de accountant op?

Uitgangspunten accountantscontrole zijn het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) en Besluit accountantscontrole decentrale overheden. In de kadernota Rechtmatigheid wordt het begrip Rechtmatigheid nader uitgewerkt. Het begrip financiële rechtmatigheid is in 2005 concreet gemaakt met behulp van negen criteria.

In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten, dit is onderdeel van de accountantscontrole.

De drie resterende rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording, dit is een collegeverantwoordelijkheid.



Bron: kadernota Rechtmatigheid 2022

Dit houdt in dat:

- er vastgesteld wordt dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn (calculatiecriterium);
- de juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld (valuteringscriterium);
- de juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan vastgesteld is;
- de volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, ook verantwoord zijn;
- de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen (aanvaardbaarheidscriterium);
- de levering heeft plaatsgevonden (ook wel aangeduid als 'prestatielevering');
- de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (begrotingscriterium);
- voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden (voorwaardencriterium);
- er een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats vindt met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O criterium).

