

INTERNE BEHEERSINGSPLAN PEEL EN MAAS



Inhoudsopgave

1. Aanleiding en doel van het Interne Beheersingsplan	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Doel van interne beheersingsplan	3
2. Opzet AO/IC als onderdeel van de Interne Beheersing.....	4
2.1 Opzet Interne beheersing Peel en Maas.....	4
2.2. Rechtmatigheidsverantwoording	6
2.3 Risicoprofiel IB-processen	8
2.4 Steekproeven en frequentie	8
3.1 Format	10
4. Jaarplanning	11
5. Doorontwikkeling Interne beheersing.....	12

1. Aanleiding en doel van het Interne Beheersingsplan

In het Interne beheersingsplan (IB-plan) leggen we integraal vast op welke wijze de interne controle binnen de gemeentelijke organisatie is geborgd en ingericht. Het betreft daarmee een 'overkoepelend' plan over alle individuele IB-werkplannen die we op procesniveau al hebben en toepassen.

Interne beheersing of interne controle ?

Er wordt vaak gesproken over interne controle in plaats van interne beheersing. In onze visie en opzet gaan we uit van integraal samenhangend geheel van maatregelen, functiescheidingen, verband-controles, steekproeven e.d. die de mate van interne beheersing bepalen. De interne controle is dus een onderdeel van de totale Interne beheersing en omdat we van het bredere perspectief uitgaan gebruiken wij de term Interne beheersing.

1.1 Aanleiding

Het college van B&W draagt zorg voor de interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van beheershandelingen conform artikel 212, 213 en 213a van de gemeentewet. Om aan de interne toetsing te voldoen wordt jaarlijks het interne beheersingsplan opgesteld en jaarlijks geactualiseerd aan de hand van de bevindingen en de feitelijke omstandigheden.

Een directe aanleiding voor een IB-plan vormt de wetwijziging waarbij de rechtmatigheidsverklaring niet langer door de accountant maar door het college van B&W wordt verstrekt. Deze wetwijziging is ingegaan bij de verantwoording over het boekjaar 2023.

Het interne beheersingsplan wordt ook afgestemd met de externe accountant om voor een goede aansluiting te zorgen tussen de controlewerkzaamheden van het college van B&W en de werkzaamheden van de externe accountant. Het plan wordt uiteindelijk vastgesteld door het College van B&W en besproken met het Audit Committee van de gemeente Peel en Maas.

1.2 Doel van interne beheersingsplan

Het IB-plan helpt om de mate van 'control' (beheersing) van de organisatie vast te stellen door het uitvoeren van de Interne Beheersmaatregelen en eventueel te toetsen door een Verbijzonderde Interne Controle. In het IB-plan wordt beschreven hoe het proces is ingericht en welke randvoorwaarden daarbij van toepassing zijn. Daarmee helpt het plan ook voor een goede aansluiting tussen de 'eigen' controlewerkzaamheden van de gemeente en de controlewerkzaamheden die de accountant uitvoert.

De randvoorwaarden die van toepassing zijn op dit IB-plan betreffen:

- Gemeentewet (conform art. 212, 213 en 213a);
- Kadernota rechtmatigheid (BBV);
- Het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- Normenkader t.b.v. rechtmatigheidscontrole
- Controleprotocol accountant
- Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO);
- Richtlijnen van Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)

2. Opzet AO/IC als onderdeel van de Interne Beheersing

De administratieve organisatie (AO) wordt omschreven als: *'het complex van organisatorische maatregelen met betrekking tot gegevensverwerkende processen in een organisatie. Deze zijn gericht op de informatieverzorging ten behoeve van het besturen en functioneren van de organisatie alsmede voor het afleggen van verantwoordingen'*.

De definitie van interne controle (IC) is: *het proces dat gericht is op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid omtrent het bereiken van doelstellingen op het gebied van: De effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsprocessen. De betrouwbaarheid van de financiële informatieverzorging.*

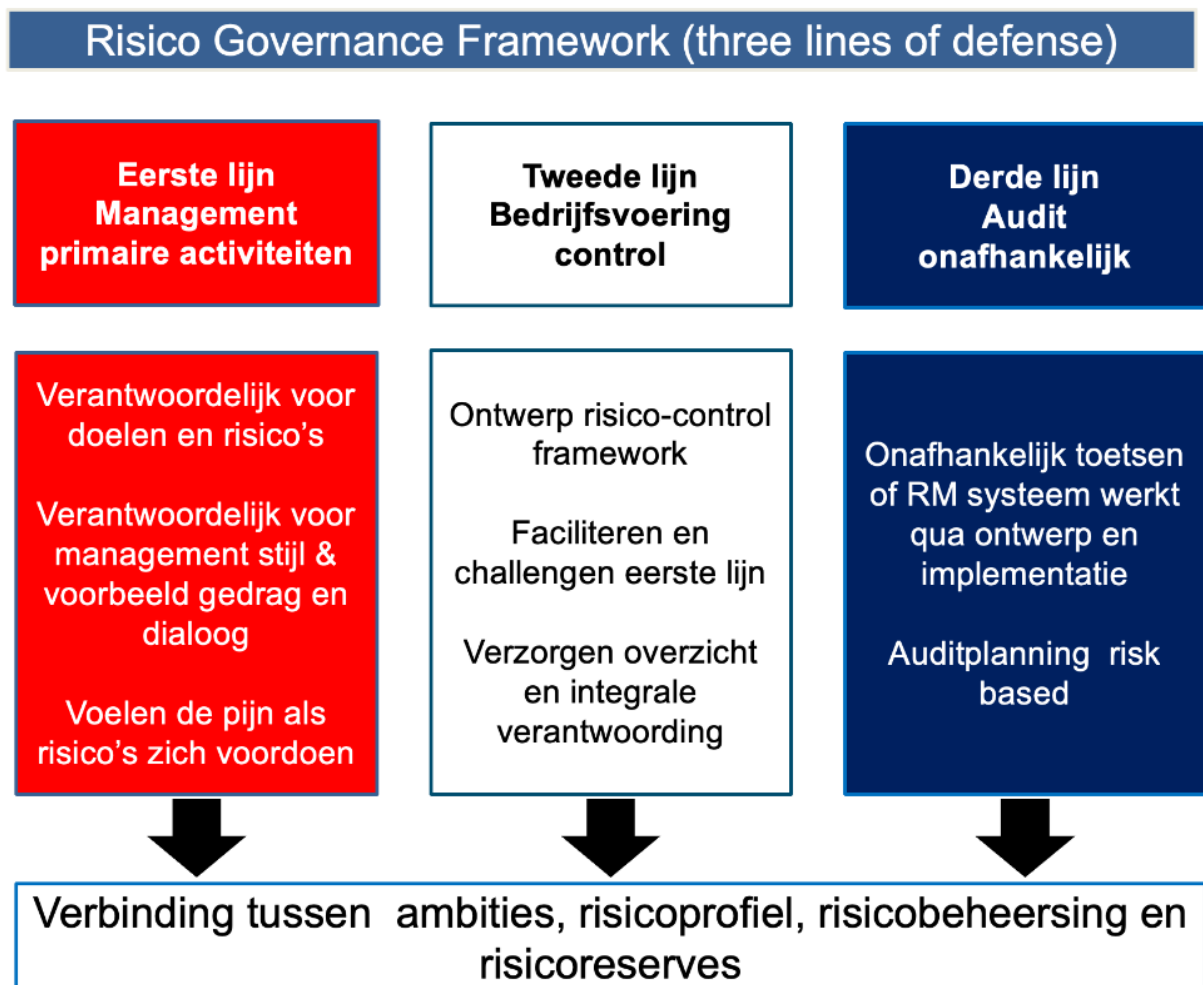
Het doel van de interne controle is gericht op de mate waarin de Interne beheersmaatregelen functioneren. Daarnaast heeft de interne controle het doel om juistheid, volledigheid, tijdigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk handelen te waarborgen .

Interne controles richten zich vaak op beheersing van processen die een in- of uitgaande geldstroom hebben. Dit is de reden dat er zowel op de financiële en personele administratie veel interne controles worden uitgevoerd.

2.1 Opzet Interne beheersing Peel en Maas

In de gemeentelijke organisatie is de administratieve organisatie zodanig ingericht dat dat er sprake is van een juiste, tijdige, volledige en controleerbare dus betrouwbare informatievoorzieningen (en hieraan gerelateerde financiële handelingen). Dat gebeurt o.a. door functiescheiding (bijv. scheiding tussen accorderen van facturen en de betaling er van) en daar waar nodig sprake is van een 'vier-ogen' principe voordat betalingen worden gedaan.

Om te komen tot een goede interne beheersing wordt vaak het '3 lines of defence'- model toegepast:



Omdat de omvang van onze gemeentelijke organisatie zich niet leent voor een volledig onafhankelijk audit-team (3^e line of defence) hebben we de organisatie in Peel en Maas als volgt opgebouwd: (exclusief de controle van de externe accountant).

1. BEHEERSMAATREGELEN BINNEN PROCES:

Deze maatregelen en controles vinden tijdens het proces zelf plaats door de medewerkers van het team dat het proces uitvoert. Het gaat dan bijvoorbeeld om zichtbare vastleggingen van essentiële stappen in een dossier of een zichtbare controle op ingevoerde gegevens. De manager van het team dat het proces uitvoert is verantwoordelijk voor een adequate uitvoering van deze beheersmaatregelen.

2. VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLE (VIC):

VIC voert in opdracht van het college onafhankelijk onderzoek uit en rapporteert aan (afdelings-) leiding hierover. In deze rapportage staan adviezen maar ook conclusies. Doel is vaststellen goed functioneren AO/IB en dus betrouwbaarheid informatievoorziening (en dus impliciet ook de rechtmatigheid van een en ander).

De VIC wordt uitgevoerd door onafhankelijke medewerkers van het team Advies en control en deze adviseert, coördineert, ondersteunt en controleert het werk van de eerste lijn door middel van lijncontroles en IC-werkplannen m.b.v. steekproeven. De steekproeven worden getoetst aan de criteria uit de IC-werkplannen en moeten uitwijzen of het proces op de juiste manier wordt gecontroleerd / de lijncontrole op de juiste wijze is georganiseerd en uitgevoerd. De VIC stelt per proces een rapportage op met de bevindingen / conclusies uit de controles.

3. BEVESTIGING CONCLUSIES VIC:

Bij dit 3^e niveau worden de rapportages van de VIC (niveau 2) besproken en geanalyseerd. Dit betekent dat de derde lijn niet verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het in control zijn maar wel verantwoordelijk voor de mate waarin ze in staat is om de bevindingen uit de IC-werkplannen te analyseren en zichtbaar te maken.

In Peel en Maas is dit ingericht middels een periodiek overleg met de uitvoerders van de VIC, de concerncontroller en de adviseurs P&C (= kernteam Interne Beheersing). In dat overleg worden de opzet, uitvoering en bevindingen per IC-proces besproken en wordt waar nodig verder onderzoek uitgevoerd.

2.2. Rechtmatigheidsverantwoording

Tot en met 2022 verstrekke de accountant een oordeel over de rechtmatigheid en de getrouwheid. Vanaf 2023 verstrekt de accountant alleen nog een verklaring over de getrouwheid van de cijfers in de jaarstukken. Dat betreft de vraag of de cijfers in de jaarrekening het juiste beeld van de financiële stand van zaken weergeven.

Vanaf (de controle over) het boekjaar 2023 legt het college van B&W zelf verantwoording af aan de gemeenteraad wat betreft de rechtmatigheid. Dat gebeurt door middel van een rechtmatigheidsverklaring en rechtmatigheidsverantwoording die het College van B&W opstelt naar aanleiding van de bevindingen uit de interne controle over het betreffende boekjaar.

In totaal zijn er 9 rechtmatigheidscriteria waarvan er 6 meewegen in het oordeel m.b.t. de getrouwheid (en dus door de accountant worden gecontroleerd) en 3 die betrekking hebben op het rechtmatigheidsoordeel (en vanaf 2023 dus door het college van B&W worden gecontroleerd). Het gaat om de volgende criteria:

1. Calculatiecriterium

Dit betreft de juistheid van de verantwoorde bedragen

2. Valuteringscriterium

Dit betreft de verantwoording van baten en lasten in de periode waar deze betrekking op hebben

3. Adresseringscriterium

Dit betreft de betaling aan de juiste rechthebbende

4. Volledigheidscriterium

Dit betreft de volledigheid van de opbrengsten

5: Aanvaardbaarheidscriterium

Passen de activiteiten t.a.v. de baten en lasten binnen de doelstelling van de organisatie

6: Leveringscriterium

Dit betreft de vraag of de juiste tegenprestatie is geleverd / ontvangen

=> Deze 6 criteria worden reeds afgedekt door het getrouwheidsoordeel. Een fout op grond van deze criteria weegt dus mee in het oordeel van de accountant maar hoeft niet in de rechtmatigheidsverantwoording gerapporteerd te worden.

7: Voorwaardencriterium

Is bij financiële beheershandelingen gehandeld in overeenstemming met de wet- en regelgeving

8: Begrotingscriterium

Passen de uitgaven binnen de door de raad geautoriseerde begroting

9: Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Zijn voldoende waarborgen getroffen om misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet- en regelgeving te voorkomen ?

=> Deze 3 criteria vallen onder de reikwijdte van de rechtmatigheidsverantwoording. Een fout op grond van deze criteria dient wel in de rechtmatigheidsverantwoording gerapporteerd te worden.

De accountant heeft een belangrijke rol in de toetsing of het college de verklaring op basis van de juiste informatie heeft opgesteld. Bovendien vormt het gemeentelijk oordeel over de rechtmatigheid voor de accountant ook een belangrijke basis voor het oordeel over de getrouwheid. Ook vanuit die verantwoordelijkheid moet de accountant zich er dus van verzekeren dat het college op basis van de juiste informatie een rechtmatigheidsoordeel verstrekt.

Het college toetst de rechtmatigheid aan de hand van het jaarlijks op te stellen controleprotocol en normenkader. Die documenten vormen feitelijk de 'spelregels' voor de controle en worden door de gemeenteraad vastgesteld. Het normenkader omvat de wetten en verordeningen waaraan daadwerkelijk wordt getoetst. Daarbij worden alleen de bepalingen die recht, hoogte en duur van financiële transacties regelen meegenomen. In het controleprotocol wordt (jaarlijks) aangegeven welke fouten- en rapportagetoleranties worden toegepast en in welke gevallen sprake is van gevolgen voor de rechtmatigheid. De gemeenteraad bespreekt de bevindingen nu direct met het college van B&W waar dit voorheen werd besproken met de externe accountant.

De rechtmatigheidsverantwoording is vanaf 2023 onderdeel van de jaarrekening. Met betrekking tot de 'fouten' en / of onzekerheden worden posten bedoeld die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen. In de paragraaf bedrijfsvoering bij de jaarstukken moet het college een toelichting geven op de bevindingen uit de interne controle en waar nodig aangeven op welke wijze een verbeterplan wordt ingezet.

Het college voert zelf geen accountantscontrole uit, maar door middel van lijncontroles, verbijzonderde interne controle en monitoring wordt informatie verkregen over de eventuele onduidelijkheden en / of rechtsmatigheidsfouten. Hierbij gaat het om de vraag of uitgavenposten rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het college van B&W moet zelf de verantwoording kunnen onderbouwen bij vragen vanuit de raad.

Ambtelijk wordt de verklaring van het college voorbereid door het kernteam Interne beheersing dat bestaat uit:

- uitvoerders verbijzonderde interne controle (VIC)
- adviseurs Planning en control
- adviseurs juridisch control
- concerncontroller

Dit kernteam stelt aan de hand van de bevindingen uit de uitgevoerde controles een advies op voor het college van B&W m.b.t. de rechtmatigheidsverantwoording. In hoofdstuk 4 is de jaarplanning beschreven en staan de momenten benoemd wanneer het kernteam IB bij elkaar komt.

2.3 Risicoprofiel IB-processen

In samenspraak met de huidige accountant is geïnventariseerd welke werkprocessen binnen de gemeentelijke organisatie zodanig zijn dat deze via de IB expliciet getoetst moeten worden. Het betreft daarbij in elk geval processen waar een substantieel financieel bedrag aan uitgaven of inkomsten in om gaat ofwel sprake is van een kwalitatief risico. Het kwalitatief risico wordt ook mede bepaald door de bevindingen uit de fraude-risico-analyses die ook per proces zijn opgesteld en regelmatig worden geactualiseerd en besproken met de betrokken medewerkers. Daaruit blijkt bij welke processen en welke processtappen nog aanvullende beheersmaatregelen nodig zijn om misbruik of oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Het totaal aan werkprocessen zou feitelijk ook alle producten binnen de gemeentelijke exploitatie direct of indirect moeten afdekken. Dat betekent dat we jaarlijks moeten beoordelen of de lijst met processen moet worden aangevuld / aangepast. In onderstaande tabel geven we een overzicht van de processen die in 2025 in de IB betrokken worden. Daarbij is per proces een risicoprofiel opgenomen dat is gebaseerd op de financiële omvang, de mate van automatisering in het proces en bevindingen uit de IB-werkzaamheden van voorgaande jaren. De afbakening v.w.b. de financiële omvang relateren we aan de totale uitgaven van de gemeente per jaar (ca. € 100 miljoen). Om die financiële omvang en het risico er van te bepalen maken we ook gebruik van de gegevens van onze accountant Deloitte die op basis van dezelfde gegevens de jaarrekeningcontrole uitvoert.

Proces	Financiën ¹	Automatisering ²	Bevindingen ³	Risico ⁴
Kosten	3	2	1	6
Bijdragen	3	3	1	7
Subsidie professioneel	3	3	1	7
Treasury	3	2	1	6
Vergunningen	2	1	1	4
Verhuur accommodaties	2	1	1	4
Waarderingsubsidies	1	3	1	5
Werk en Inkomen	3	2	1	6
WMO – Jeugd	3	2	1	6
Grondexploitatie	3	3	1	7
P & O (incl WNT)	3	2	1	6
ICT	1	2	2	5
Aanbestedingen	3	3	2	8

1.	Omvang: < € 500.000	1
	Omvang: € 500.000 - € 1.000.000	2
	Omvang: > € 1.000.000	3
2.	Proces volledig geautomatiseerd	1
	Proces deels geautomatiseerd	2
	Proces volledig handmatig	3
3.	Geen opmerkingen / bevindingen afgelopen 5 jaar	1
	Tot 5 opmerkingen / bevindingen in afgelopen 5 jaar	2
	Meer dan 5 opmerkingen / bevindingen in afgelopen 5 jaar	3
4.	Score: 5 punten of minder	Laag risico
	Score: 6 of 7 punten	Gemiddeld risico
	Score: 8 punten of meer	Hoog risico

2.4 Steekproeven en frequentie

Omdat het organisatorisch onmogelijk is om alle transacties in de processen integraal te controleren via de VIC werken we met systematische steekproeven (net zoals de accountant dat doet). Dit houdt in dat bijvoorbeeld iedere 10^e respondent uit de homogene massa wordt gekozen. Voor een groot aantal processen gebruiken we een geautomatiseerd programma (KIC) om a-select een steekproef te laten selecteren. Per proces wordt de omvang van de steekproef bepaald. Daarbij wordt gekeken naar het risicoprofiel van het proces en geldt in het algemeen hoe groter het risico hoe groter de steekproef. De huidige omvang van de steekproeven is bepaald in samenspraak met de accountant.

Door de aantoonbaar goede interne beheersing kunnen we in de toekomst het aantal steekproeven wellicht terugbrengen. Ook de wijze waarop de rapportage en vastlegging van de IB-werkzaamheden komende jaren verder gestructureerd wordt kan van invloed zijn op de omvang van de steekproef. Dat geldt mogelijk ook voor de processen met een laag risicoprofiel (zie paragraaf 2.3). Bij het bepalen van de steekproeven wordt ook zo risicogericht mogelijk beoordeeld waar de meeste kans op fouten en onrechtmatigheden bestaat.

Bij de VIC in 2025 werken we met de volgende steekproeven en frequenties:

Proces	Risico	Omvang steekproef	Frequentie VIC
Kosten	6	60 per jaar	1x per kwartaal
Bijdragen	7	16 per jaar	1x per kwartaal
Subsidie professioneel	7	30 per jaar	1x per kwartaal
Treasury	7	Integrale toets	1x per jaar
Vergunningen	4	20 per jaar	1x per kwartaal
Verhuur accommodaties	4	Elke 200 ^e boeking o.b.v. aanbod	1x per kwartaal
Waarderingsubsidies	5	20 per jaar	1 x per kwartaal
Werk en Inkomen	6	50 per jaar	1x per kwartaal
WMO – Jeugd	6	50 per jaar jeugd 50 per jaar WMO	1x per kwartaal
Grondexploitatie	7	Alle transacties in verkoop- en inkoopboek	1x per maand
P & O	6	20 per jaar indiensttreding 20 per jaar uitdiensttreding 20 per jaar vaste declaraties 20 per jaar variabele declaraties	1x per kwartaal
		Standenregister: bij verschil in post t.o.v. vorige maand $\geq$ € 5.000	1x per maand
ICT	5	PM	1x per jaar
Aanbestedingen	8	Alle mutaties boven grensbedrag	1x per jaar

3. Rapportage

De wijze waarop de VIC wordt uitgevoerd en de bevindingen die er uit volgen moeten worden opgenomen in een rapportage. Nadat het kernteam Interne beheersing (zie paragraaf 2.1 Opzet interne beheersing; 3^e niveau) de rapportages m.b.t. de IB heeft besproken worden die aan de concerncontroller aangeleverd en indien nodig besproken met de directie en / of het MT.

Na die bespreking wordt ook het college van B&W geïnformeerd over de bevindingen uit de IB en zo nodig van de herstel- en/of verbeteracties. De eindrapportage aan het college leidt tot de rechtmatigheidsverklaring en de input voor de paragraaf bedrijfsvoering. Ook de externe accountant stelt nog steeds eigen rapportages op zoals de managementletter na de interim controle en het rapport van bevindingen na afloop van de controle van de jaarstukken.

De rapportages aan de directie en MT vinden minimaal 1x per jaar plaats maar mochten tussentijdse rapportages van bepaalde processen daar aanleiding toe geven kan de concerncontroller ook al gedurende het jaar bepaalde rapportages bespreken met de directie en MT.

3.1 Format

Om de eenduidigheid en transparantie te bevorderen worden de rapportages allemaal volgens eenzelfde format opgezet met dezelfde opbouw.

Een vast onderdeel van de rapportage vormt de algemene stoplichtrapportage met als legenda:

- Rood: Hoge prioriteit; meteen actie ondernemen
- Oranje: Gemiddelde prioriteit; zo snel als mogelijk actie ondernemen
- Groen: Lage prioriteit; geen actie ondernemen.

De rapportages zijn een korte samenvatting van de bevindingen en waarnemingen uit de controle. De rapportages worden aangeboden aan de proceseigenaren en de concerncontroller. Bij specifieke bevindingen is de wijze opvolging van die bevindingen onderdeel van de volgende rapportages.

4. Jaarplanning

In onderstaande planning worden de IC-werkzaamheden weergegeven die gedurende het jaar moeten worden uitgevoerd.

Periode	Actie	Wie
continue	controles uitvoeren	Medewerkers processen (1 ^e lijn)
maart jaar T	Interne beheersingsplan actualiseren	Kernteam IB (uitvoerders VIC, adviseurs P&C, juridisch control en concerncontroller)
februari – mei jaar T	Interne controles uitvoeren en opstellen rapportages	Uitvoerders VIC (2 ^e lijn)
mei jaar T	Rapportages interne beheersing bespreken en indien nodig doorleiden naar directie / MT	Kernteam IB (3 ^e lijn) (uitvoerders VIC, adviseurs P&C, juridisch control en concerncontroller)
mei – oktober jaar T	Interne controles uitvoeren en opstellen rapportages	Uitvoerders VIC (2 ^e lijn)
oktober jaar T	Rapportages interne beheersing bespreken en indien nodig doorleiden naar directie / MT	Kernteam IB (3 ^e lijn) (uitvoerders VIC, adviseurs P&C, juridisch control en concerncontroller)
november jaar T	Interimcontrole accountant	Accountant
november – december jaar T	Interne controles uitvoeren en opstellen rapportages	Uitvoerders VIC (2 ^e lijn)
januari jaar T+1	Rapportages interne beheersing bespreken en indien nodig doorleiden naar directie / MT	Kernteam IB (3 ^e lijn) (uitvoerders VIC, adviseurs P&C, juridisch control en concerncontroller)
januari jaar T+1	Normenkader en controle protocol actualiseren	Advies en control- P&C
februari – maart jaar T+1	Opstellen concept rechtmatigheidsverklaring en verslag t.b.v. paragraaf bedrijfsvoering	Kernteam IB IC (3 ^e lijn) (uitvoerders VIC, adviseurs P&C, juridisch control en concerncontroller)
maart jaar T+1	Vaststelling rechtmatigheidsverklaring door college van B&W	College B&W
maart jaar T+1	Opnemen rechtmatigheidsverklaring in jaarstukken	
april – mei jaar T+1	Controle door accountant van rechtmatigheidsverklaring	Accountant

5. Doorontwikkeling Interne beheersing

In de huidige situatie heeft de VIC nog een omvangrijke rol om de rechtmatigheid van de processen te waarborgen. Er worden nog relatief veel steekproeven genomen om vast te kunnen stellen of de beheersmaatregelen binnen de processen werken. Om daar in de toekomst verandering in te krijgen is het nodig dat de interne beheersing van de processen wordt versterkt. Daardoor wordt de huidige gegevensgerichte aanpak vervangen door variant waarbij er meer waarborgen in de processen en organisatie zijn. Daardoor kan bijvoorbeeld het aantal steekproeven worden verlaagd.

Een onderdeel van die doorontwikkeling is het gebruik van het programma KIC waarmee a-selecte steekproeven worden gegenereerd en waaruit de bevindingen op eenzelfde wijze worden gerapporteerd. Vanaf 2024 wordt voor het merendeel van de interne controles gebruik gemaakt van KIC. Met KIC hebben we de mogelijkheid om alle onderdelen van de interne controle op één centrale plek vast te leggen. De afgesloten controles zijn nog wel te verwijderen maar niet meer aan te passen. Rapportages kunnen worden opgesteld in KIC en in PDF worden gezet. In KIC bestaat echter nog niet de mogelijkheid om deze rapportages ook te bewaren, in de doorontwikkeling van KIC is dit wel opgenomen als wens.