

INTERNE CONTROLEPLAN 2023

GEMEENTE GULPEN-WITTEM

Oktober 2023

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	2
1 VOORWOORD	3
2 AANLEIDING	4
2.1 DOEL VAN (VERBIJZONDERDE) INTERNE CONTROLE.....	4
2.2 WETTELIJKE KADERS.....	4
2.3 NIEUWE WETGEVING MET INGANG VAN 2023: RECHTMATIGHEIDSVANTWOORDING	4
3 INSTEEL VAN DE CONTROLES 2023	6
3.1 INTERNE CONTROLE VERSUS EXTERNE CONTROLE	6
3.2 INTERNE CONTROLE EN EXTERNE CONTROLE: SYNERGIE	6
3.3 DOSSIERVORMING	6
3.4 RECHTMATIGHEID EN GETROUWHEID	7
3.5 BEVINDINGEN ACCOUNTANT	8
3.6 VAN GEGEVENSCONTROLE NAAR PROCESCONTROLES	8
3.7 ONTWIKKELING VAN DE VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLE	8
3.8 ONDERVERDELING VAN PROCESCONTROLES	9
3.9 ONDERVERDELING VAN CIJFERMATIGE CONTROLES.....	9
3.10 PROCEDURE	10
3.11 DOELSTELLING	10
3.12 INFORMATIEBEVEILIGING	10
4 AANPAK INTERNE CONTROLE 2023	11
5 RISICOANALYSE	13
5.1 BEGROTINGSBEELD 2022	13
5.2 VERHOOGD RISICO.....	13
6 WERKPLANNEN	14
6.1 STRUCTUUR WERKPLANNEN	14
6.2 AANTAL WAARNEMINGEN	14
6.3 UITWERKING INTERNE CONTROLE PLAN.....	14
BIJLAGE 1: FACTOREN BIJ BEOORDELING WERKZAAMHEDEN VIC	15
BIJLAGE 2: KADERSTELLING RECHTMATIGHEID	16
KADERSTELLING	16
GOEDKEURINGSTOLERANTIES.....	16
NORMENKADER	17
TOETSINGSKADER.....	17
BIJLAGE 3: CONTROLE AANPAK	18
ONDERZOEKSFREQUENTIE	18
OMVANG VAN DE STEEKPROEF	18
MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK.....	19
BEGROTINGSRECHTMATIGHEID	19
BIJLAGE 4: DOSSIERVORMING	21
BIJLAGE 5: MODEL RISICOANALYSE	22
BIJLAGE 6: PLANNING CONTROLE	24
8 AANBESTEDINGEN	24
BIJLAGE 7: WETTELIJK KADER, CONTROLEPROTOCOL EN NORMENKADER	25

1 VOORWOORD

Ter zake de interne controle door de gemeente Gulpen-Wittem ligt hierbij het jaarplan 2023 voor. Dit intern controleplan levert een bijdrage aan het vaststellen van de naleving van de (financiële) rechtmatigheid door de gemeente Gulpen-Wittem ofwel wordt de actuele wet- en regelgeving nageleefd? Daar waar de oorspronkelijke verwachting was dat het college vanaf 2021 een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening zou moeten opnemen, is dit vanwege meermaals uitgestelde besluitvorming in Den Haag uiteindelijk doorgeschoven naar het jaar 2023. Deze rechtmatigheidsverantwoording gaat over het feit of uitgaande van de gestelde verantwoordingsgrens rechtmatig is gehandeld. Indien er onrechtmatigheden plaats hebben gevonden die de verantwoordingsgrens overschrijden, dient het college deze in de rechtmatigheidsverantwoording te benoemen.

Tot en met het dienstjaar 2022 rapporteert de accountant rechtstreeks aan de raad over de financiële rechtmatigheid middels het "Accountantsverslag" bij de jaarrekening. Met ingang van het dienstjaar 2023 moet het college via een rechtmatigheidsverantwoording verantwoording afdragen aan de gemeenteraad over de financiële rechtmatigheid. Vanaf 2023 wordt in het getrouwheidsoordeel van de accountant ook de getrouwheid van de door het college in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording betrokken. Om structureel een verantwoorde rechtmatigheidsverantwoording te kunnen opstellen, is het zaak de bestaande controlesystematiek (lijncontrole/Interne Controle (IC) en Verbijzonderde Interne Control (VIC)) door te ontwikkelen. In het kader van controle op de getrouwheid van de door het college in de jaarrekening opgenomen rechtmatigheidsverantwoording zal met ingang van 2023 de accountant zich naar verwachting (ten aanzien van "rechtmatigheid") eveneens richten op de kwaliteit van de door de gemeente gehanteerde controlesystematiek.

Het ambitieniveau van het voorliggende controleplan is dat we bij de jaarrekening 2023 in ieder geval voldoen aan de bestaande wet- en regelgeving.

De belangrijkste ontwikkeling voor 2023 is dat grotendeels de lijnorganisatie (1e lijn) structureel invulling geeft aan het (zelf) uitvoeren van de noodzakelijke interne controles. Daarbij wordt in 2023 een interne control-functie opgezet. Het doel is om in de organisatie onvolkomenheden in de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren. Er zal sprake moeten zijn van een structurele "Three Lines of Defense" binnen de organisatie.

De 1e lijn (=teams met de in de teams ingerichte IC) is verantwoordelijk voor het managen van de primaire activiteiten. In de 1e lijn vindt de belangrijkste vorm van risicobeheersing plaats. Wanneer kort na de uitvoering van de 1e lijns-activiteiten de (zichtbare) controles plaatsvinden, is de kans aanzienlijk kleiner dat er (structureel) fouten/onrechtmatigheden ontstaan dan wel blijven bestaan.

De 2e lijn betreft de Verbijzonderde Interne Controle (VIC). De VIC adviseert de 1e lijn bij het opzetten van de interne controle en checkt (met behulp van steekproeven) achteraf of de interne beheersingsmaatregelen in de 1e lijn juist en volledig hebben plaatsgevonden en of deze werken.

De 3e lijncontrole vindt plaats door de externe onafhankelijke accountant.

Op dit moment worden de 1e lijn controles nog (te) beperkt vastgelegd. Om aan de wettelijke eisen te kunnen voldoen, is het onvermijdelijk dat de lijnorganisatie (1e lijn) zichtbaar invulling gaat geven aan de inrichting en uitvoering van interne beheersingsmaatregelen in de processen. Dit betekent dat binnen de teams de basisinformatie over de bedrijfsvoering tijdig en volledig moet worden vastgelegd. De verbijzonderde interne controlfunctie (2e lijn) gaat zich primair richten op zowel de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) (steekproeven) alsook de begeleiding van de lijnorganisatie.

2 AANLEIDING

De interne controlefunctie kan op termijn een wezenlijke bijdrage leveren aan de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid ofwel worden de wet- en regelgeving nageleefd, wordt efficiënt gehandeld en worden de beoogde doelen bereikt? Dit interne controleplan richt zich in 1^e instantie op het (financieel) rechtmatigheidsaspect. Het college was op basis van de Gemeentewet reeds verplicht zorg te dragen voor de interne toetsing op rechtmatigheid. Deze rol is nog belangrijker geworden nu de nieuwe landelijke wetgeving in 2023 is ingevoerd. Door de wettelijke invoering van de rechtmatigheidsverklaring wordt het college verantwoordelijk gesteld om deze verklaring op te nemen in de jaarrekening. De basis hiervoor vormt een adequaat opgezette interne controlesystematiek. Met ingang van 2023 wordt dan ook jaarlijks een interne controleplan opgesteld en vervolgens voorgelegd aan de directie.

2.1 Doel van (verbijzonderde) interne controle

Interne Controle heeft als doel om tijdig onvolkomenheden in de procesbeheersing en de uitvoering op te sporen en te corrigeren. Feitelijk moet de interne beheersing geborgd zijn in de lijn, te weten in de (dagelijkse) processen. Wanneer de procesbeheersing in de lijn goed op orde en tevens inzichtelijk is, voorkomt dit normaliter veel onnodig controlewerk achteraf. Reparatie achteraf kost gewoonlijk (veel) meer tijd dan een goede beheersing vooraf.

Verbijzonderde interne controle is het buiten de lijn van het team vaststellen of de interne controle (controle binnen de processen) is uitgevoerd. Met behulp van de verbijzonderde interne controle wordt op een onafhankelijke wijze de naleving van interne beheersingsmaatregelen door de afzonderlijke teams getoetst.

De (verbijzonderde) interne controle wordt uitgevoerd met als doel:

- te waarborgen dat de organisatie rechtmatig werkt conform de wet en eigen verordeningen;
- te waarborgen dat de in de financiële administratie en de jaarrekening opgenomen gegevens juist, tijdig en volledig zijn verantwoord;
- te waarborgen dat de gemeente de eigen processen beheerst en de financiële risico's in voldoende mate zijn afgedekt door adequate beheersmaatregelen;
- te waarborgen dat de interne beheersmaatregelen werken;
- te waarborgen dat de gemeente de eigen financiële middelen beheerst;
- aanbevelingen te kunnen geven voor het verbeteren van de kwaliteit van de processen;
- de controle door de externe accountant voor te bereiden;
- met ingang van 2023 het college een rechtmatigheidsverklaring te kunnen laten afgeven.

2.2 Wettelijke kaders

Het wettelijk kader voor de interne controle is geregeld in externe en interne kaders:

Externe kaders:

- Gemeentewet
- Besluit Accountantscontrole Decentrale overheden (BADO)
- Kadernota rechtmatigheid 2022
- Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) en Eenduidige Normatiek Single Information Audit (ENSIA)
- Wet op de Politiegegevens

Interne kaders

- Controleprotocol
- Normenkader

2.3 Nieuwe wetgeving met ingang van 2023: rechtmatigheidsverantwoording

De commissie BADO waarin decentrale overheden, accountants en het Rijk samenwerken, heeft de kadernota rechtmatigheid 2022 gepubliceerd die invulling geeft aan de praktische uitwerking van de rechtmatigheidsverantwoording:

Met ingang van het verslagjaar 2023 wordt dan de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders ('college') voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het college een

verantwoording over rechtmatigheid af moet gaan geven in plaats van de accountant. Deze wijziging komt voort uit het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' van de commissie Depla. Het uitgangspunt van de wetgever is dat de reikwijdte van de verantwoording door het college niet wijzigt ten opzichte van de situatie waarin de accountant een oordeel gaf.

Vanaf 2024 moet het College van B&W een rechtmatigheidsverantwoording opnemen (over het verslagjaar 2023) in de jaarrekening 2023. Hiermee wordt verantwoording afgelegd over de naleving van de regels, die relevant zijn voor het financiële reilen en zeilen van de gemeente. Over de naleving van de voorwaarden voor subsidies en Europese bestedingen bijvoorbeeld, maar ook over misbruik en oneigenlijk gebruik en lasten waarvoor geen voorafgaande dekking opgenomen was in de begroting.

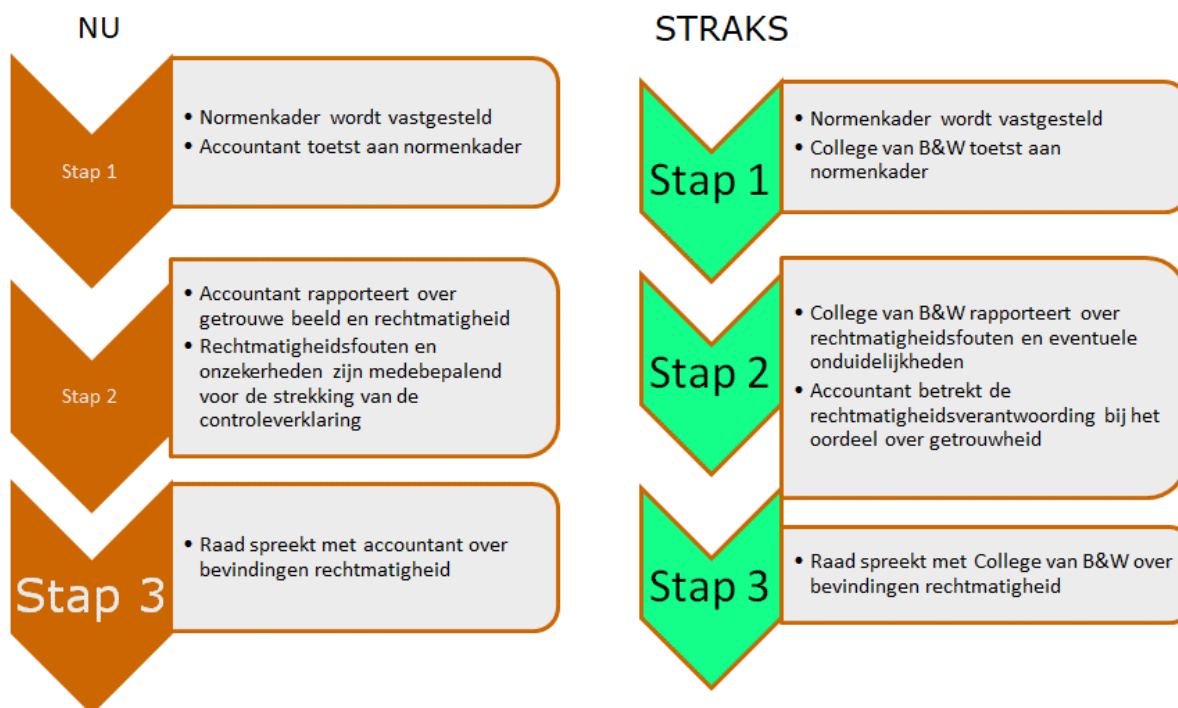
Het college van B&W is reeds staatsrechtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Maar nu bij de jaarrekening 2022 is het nog de accountant die hierover verslag uitbrengt en het gesprek voert met de gemeenteraad. In de toekomst moet het college van B&W zelf een verantwoording opstellen die opgenomen wordt in de jaarrekening. De gemeenteraad gaat hierover in gesprek met het College van B&W en kan zo zijn controlerende rol beter vervullen.

Wat gaat er veranderen?

Het College stelt jaarlijks een rapportage op voor de gemeenteraad in de vorm van het jaarverslag met daarin een jaarrekening. Hiermee verantwoordt het College zich op basis van het BBV over de transactiestromen en gebeurtenissen, rekeningsaldi en toelichtingen. Het College is daarnaast verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur binnen de gemeente en de daaraan ten grondslag liggende beheerhandelingen. Het College moet daarover na de aanpassing van de regelgeving zelfstandig verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.

NU = tot en met jaarrekening 2022

STRAKS = jaarrekening 2023 en verder



De accountant zal nog steeds toetsen of de jaarrekening getrouw is. De rechtmatigheidsverantwoording wordt een vast onderdeel van de jaarrekening. De accountant controleert derhalve met ingang van de jaarrekening 2023 ook of de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is.

Rol van de gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad verandert aangezien de gemeenteraad vanaf 2023 een grens bepaalt waarboven het College afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording, de zogenaamde verantwoordingsgrens. Het kan kostbaar en tijdrovend zijn om iedere Euro die kan leiden tot een rechtmatigheidsfout of –onduidelijkheid te controleren en te verantwoorden. Daarnaast wil de raad sturen op hoofdlijnen en zal daarom niet elke afwijking relevant vinden. Alleen over afwijkingen boven een bepaalde grens wil de raad derhalve informatie ontvangen.

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording 2023 moeten worden opgenomen, is door de raad in de raadsvergadering van 22 december 2022 bij de vaststelling van het Controleprotocol Accountantscontrole Gulpen-Wittem 2022-2025 bepaald en bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage van 3%. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden. Voor de duidelijkheid wordt vermeld dat onduidelijkheden niet gelijk staan aan eventuele onzekerheden in de controle van de accountant.

3 INSTEEK VAN DE CONTROLES 2023

3.1 Interne controle versus externe controle

Externe controle betreft de controle die wordt uitgevoerd door derden (anderen dan het bestuur of directie) in dit geval voor de gemeenteraad. Het onderscheid tussen interne controle en externe controle betreft dus niet alleen diegene die de controlewerkzaamheden uitvoert maar wordt vooral bepaald door het verschil in doelgroep. Verder heeft de externe controle, zoals uitgevoerd door de accountant, tot doel de getrouwheid van de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidsverantwoording vast te stellen als grondslag voor de af te geven controleverklaring hieromtrent. De interne controle kan meerdere doelen nastreven. Uit voorgaande blijkt dat de externe controle zich in beginsel richt op de getrouwheid van een beperkt deel van de informatievoorziening van de organisatie (namelijk de jaarrekening), terwijl de interne controle via cijferbeoordelingen de gehele (financiële) informatievoorziening (inclusief managementrapportages) en ook de efficiency van de bedrijfsvoering tot haar mogelijke aandachtsgebieden kan rekenen.

3.2 Interne controle en externe controle: synergie

Vanzelfsprekend zijn er ook overeenkomsten tussen interne en externe controle. De interne doelstellingen zullen namelijk voor een groot deel overeenkomen met de doelstellingen van de externe accountant. Zo zal de leiding van de huishouding de interne controle willen inzetten voor het bepalen van de getrouwheid en rechtmatigheid van rapportages en processen. Bij de opzet van de interne controle is het van belang deze af te stemmen op de werkzaamheden van de externe accountant. Hierdoor wordt tevens bereikt dat de interne controle functionaris meer inzicht krijgt in de diverse processen en de daarop toegespitste controlemethoden. Voor het bewerkstelligen van een efficiënte interne controle wordt, in aansluiting op de aanpak van de externe accountant, uitgegaan van een organisatiegerichte controlebenadering. De controleaanpak van de accountant is een mix van procesgerichte en gegevensgerichte werkzaamheden. Er zal worden uitgegaan van de reeds aanwezige procedures en administratieve organisatie binnen de organisatie.

3.3 Dossiervorming

Het interne controledossier bevat een systematisch geheel van vastleggingen betreffende de conclusies en bevindingen van werkzaamheden die zijn verricht, de bij deze werkzaamheden gebruikte informatie (bewijsstukken) en ook de overwegingen en beslissingen die genomen zijn binnen de oordeelsvorming.

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

interne controledossier heeft als functie om de aantoonbaarheid van de werkzaamheden te laten zien. Het is niet noodzakelijk dat ieder document dat beoordeeld is, gekopieerd of uitgeprint en aan het dossier toegevoegd moet worden. Wel moet minimaal in het dossier vastgelegd worden welke documenten, dossiers en/of personen gecontroleerd zijn. Daarnaast moeten de relevante brondocumenten in het interne controledossier opgenomen worden. Het dossier moet in ieder geval volledig (genoeg) zijn zodat de accountant hierop kan steunen bij zijn controle. Alleen in dat geval kan de eerder genoemde synergie tussen interne en externe controle behaald worden. In geval van twijfel zal in ieder geval eerst afstemming met de accountant (moeten) plaatsvinden.

In de bijlage zijn enkele zaken rondom de dossiervorming nader uitgewerkt. Voor de interne controle geldt: *“Niet gedocumenteerd is niet gecontroleerd.”*

3.4 **Rechtmatigheid en getrouwheid**

Zoals reeds aangegeven, controleert de accountant de jaarrekening niet alleen op getrouwheid, maar ook op rechtmatigheid.

In de controleverklaring geeft de accountant zijn oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening. De strekking van de controleverklaring bij de jaarrekening van decentrale overheden is in de regel goedkeurend. In dat geval geeft de jaarrekening een getrouw beeld van het vermogen en het resultaat en zijn de baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand gekomen. Er kunnen zich echter ook situaties voordoen waarin dat niet het geval is. Afhankelijk van de situatie geeft de accountant een andere dan goedkeurende controleverklaring af. Dit kan zijn: een verklaring met beperking, een verklaring van oordeelonthouding of een afkeurende verklaring. In alle gevallen is een paragraaf met de basis voor het oordeel opgenomen, ook wanneer sprake is van een goedkeurend oordeel. Daarnaast kan de accountant in zijn verklaring ook nadere toelichtingen opnemen die als zodanig geen afbreuk doen aan de strekking van het oordeel.

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

3.4.1 **Financiële en niet-financiële rechtmatigheid**

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

Voor rechtmatigheid bij handelingen en beslissingen van niet-financiële aard wordt de term niet-financiële rechtmatigheid gebruikt. Het gaat hier om het naleven van wetgeving over bijvoorbeeld milieu, arbeidsomstandigheden, ruimtelijke ordening, archivering, openbaarheid bestuur en plaatselijke verordeningen. Deze handelingen hebben over het algemeen geen directe financiële consequenties. Het niet naleven van dergelijke wetgeving kan indirect echter wel financiële gevolgen hebben, bijvoorbeeld door middel van claims of boetes.

3.4.2 **Verslaggevingsregels BBV**

Bij de inrichting in de financiële administratie van de gemeente Gulpen-Wittem is volledig rekening gehouden met bovenstaand genoemde verslaggevingsregels (BBV).

3.4.3 **Kaders rechtmatigheid**

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

- Algemene verbindende voorschriften van de EU zoals de Europese aanbestedingsrichtlijnen
- Formele wetten;
- Algemene Maatregelen van Bestuur;
- Ministeriële Regelingen;
- Raadsbesluiten;
- Verordeningen;

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



Figuur 1: normenkader

Voor een totaaloverzicht van de kaders wordt verwezen naar het jaarlijks door de raad vastgestelde normenkader.

3.5 Bevindingen Accountant

De verbeterpunten uit het voorgaande accountantsverslag en de managementletter worden meegenomen in de controle. Verbeterpunten worden toegewezen aan verantwoordelijken binnen de organisatie. Omtrent het rapportageproces wordt specifiek verwezen naar paragraaf 3.10.

3.6 Van gegevensgerichte en procesgerichte controle naar procescontroles

De focus is om in de toekomst de gemeentelijke organisatie aanzienlijke stappen te laten zetten in de borging van beheersmaatregelen in de lijnorganisatie. Het meer beleggen van interne beheersingsmaatregelen bij de betrokken afdelingen maakt dat afdelingen zelf verantwoordelijk worden voor het bewaken van de kwaliteit van hun producten en sneller eventuele risico's of problemen inzichtelijk krijgen. Bij procescontrole wordt geleund op de beheersmaatregelen die binnen het proces worden vastgelegd en niet zo veel gesteund op de IC, want de IC toetst de effectieve werking van de in de processen belegde interne beheersingsmaatregelen.

3.7 Ontwikkeling van de Verbijzonderde Interne Controle

In de Notitie VIC van de commissie BADO worden 4 mogelijkheden geschetst waarop de accountant gebruik kan maken van de VIC bij zijn controle.

Het betreft hier de volgende vier mogelijkheden, namelijk als:

- instrument om de aanlevering van stukken aan de accountant te verbeteren;
- onderdeel van het interne beheersingskader om toezicht te houden op de uitvoering van interne beheersingsmaatregelen;
- interne beheersingsmaatregel, waarop hij kan steunen bij zijn organisatiegerichte werkzaamheden;
- interne auditfunctie (IAF, zoals bedoeld in Standaard 610).

Het is de bedoeling c.q. insteek dat de Verbijzonderde Interne Controle binnen de Gemeente Gulpen-Wittem ingevuld wordt conform mogelijkheid ii, te weten als onderdeel van het interne beheersingskader om toezicht te houden op de uitvoering van interne beheersingsmaatregelen.

In deze hoedanigheid gebruikt de accountant de VIC dan ook als een van de belangrijke informatiebronnen om kennis te verkrijgen van de gemeente en zo richting te geven aan zijn controle. Op deze wijze worden risico's geïdentificeerd en ingeschat om een basis voor het opzetten en uitvoeren van verdere controlewerkzaamheden te verkrijgen. De accountant zal in deze situatie uitgebreid kennis kunnen nemen van de werkzaamheden en de bevindingen van de VIC.

Er is een aantal factoren dat de accountant in de praktijk kan ondersteunen om de effectieve opzet van de VIC te evalueren en daarover transparant te communiceren. In Bijlage I wordt dit nader ingevuld.

3.8 Onderverdeling van procescontroles

De basis is het inzicht in de beheersomgeving van de diverse processen en de belangrijkste beheersmaatregelen (wie doet wat, wanneer, etc.). Het merendeel van de processen is in opzet beschreven en het is de bedoeling om het bestaan van de beheersomgeving jaarlijks te toetsen. Dit is van belang voor de uit te voeren risicoanalyse in relatie tot de financiële omvang per proces en de afweging wel/niet materieel.

De bij de gemeente Gulpen-Wittem onderkende processen zijn:

1. Proces Gemeenschappelijke Regelingen
2. Proces Risico inventarisatie weerstandsvermogen
3. Proces Normenkader
4. Proces Begrotingswijzigingen
5. Proces Memoriaalboekingen
6. Proces Leges en Heffingen
 - a. Omgevingsvergunningen
 - b. Burgerleges/publiekszaken
7. Proces Inkopen en betalingen
8. Proces Aanbestedingen
9. Proces Grondexploitaties
10. Proces Treasury
11. Proces Personeel
 - a. Salarisadministratie
 - b. Mutaties
 - c. Instroom
 - d. Uitstroom
 - e. Doorstroom
12. Proces Subsidies
 - a. Basissubsidies
 - b. Samen doen subsidies
 - c. Budgetsubsidies
 - d. Incidentele subsidies
 - e. Evenementensubsidies
13. Proces Jeugdzorg
 - a. Jeugdzorg PGB
 - b. Jeugdzorg ZIN
14. Proces WMO
 - a. WMO PGB
 - b. WMO ZIN
 - c. WMO Zelfmelders KOT affaire
15. Proces Sociale zaken
16. IT
17. AVG
18. SiSa
19. ENSIA-audit
20. WPG-audit

De risico-inschatting per proces en de omvang van de deelwaarnemingen per proces dienen nog plaats te vinden dan wel bepaald te worden.

3.9 Onderverdeling van cijfermatige controles

Onder cijferbeoordeling wordt verstaan de analyse en interpretatie van daartoe voorbereide getallenreeksen en getallengroeperingen. In het kader van de interne controle biedt dit controlemiddel belangrijke aanknopingspunten. Hierbij moet worden gedacht aan het constateren of een verband al dan niet aanwezig is. Indien een verband dat wel aanwezig hoort te zijn ontbreekt, dient de oorzaak hiervan opgespoord te worden. Kortom, het is niet alleen het constateren van zaken maar ook het interpreteren van geconstateerde zaken.

Hierbij streeft de gemeente Gulpen-Wittem ernaar om zich in de toekomst o.a. te richten op:

1. Tussentijdse controle op begrotingsrechtmatigheid (onder voorwaarde dat een verplichtingenadministratie volledig is doorgevoerd)
2. Cijferbeoordelingen op basis van IV3 rapportages.

Cijferbeoordelingen kunnen plaatsvinden door realisatie te vergelijken met begroting, realisatie voorgaande periode of een benchmark.

3.10 Procedure

3.10.1 Opdrachtgeverschap

Dit controleplan wordt uitgevoerd in opdracht van de directie. Rapportage van bevindingen betreffende de VIC vindt in eerste instantie plaats aan de Teamleider Financiën en Control en vervolgens aan de directie. Alvorens aan de directie wordt gerapporteerd wordt de rapportage door de VIC & de Teamleider Financiën en Control met de respectievelijk teamleid(st)er besproken.

3.10.2 planning van de controles

Het onderzoek wordt gedurende het jaar uitgevoerd in de periode januari van het desbetreffende dienstjaar tot maart van het desbetreffende dienstjaar+1.

3.10.3 Rapportage

Direct na afloop van de verbijzonderde interne controle zal terugkoppeling plaatsvinden met betrokken medewerkers en/of proceseigenaren en zal in ieder geval per halfjaar middels een rapportage worden gerapporteerd aan de betrokken teamleid(st)er. Dit heeft als voordeel dat de controles worden afgerond gedurende het lopende jaar zodat er nog eventuele reparaties kunnen worden doorgevoerd.

Vervolgens worden na afstemming met de lijn de bevindingen aan de Directie gerapporteerd. De rapportage betreft de geconstateerde bevindingen (bevindingen, risico en oorzaak) en aanbevelingen over de uitgevoerde controles over het jaar.

3.10.4 Na afloop van het jaar

Voor 1-4-2024 zal een totaal onderzoeksrapport (inclusief zichtbaar uitgevoerde controles) worden opgeleverd aan de directie waarin alle deelrapporten zijn verwerkt. De rapportage zal een overzicht weergeven van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

3.11 Doelstelling

Dit controleplan draagt bij aan een beheersing van de bedrijfsvoering middels een beschrijving van de uitgevoerde en uit te voeren controles op het gebied van rechtmatigheid en getrouwheid. Dit zijn zowel interne controles (door het team zelf) alsook verbijzonderde controles (door de VIC). De doelstelling is om vast te stellen dat alle baten, lasten en balansmutaties rechtmatig en getrouw tot stand zijn gekomen en wat de omvang van de fout of onzekerheid is indien dit niet het geval blijkt te zijn.

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

- Het vaststellen van het bestaan van processen en natuurlijk het inzicht verkrijgen in de opzet omdat de opzet een beeld geeft van de situatie zoals bepaald door de leiding van de organisatie.
- Controles op getrouwheid
- Controles op rechtmatigheid
- Rapportage met bevindingen en aanbevelingen

3.12 Informatiebeveiliging

Voor het onderdeel informatiebeveiliging wordt de landelijke ENSIA verantwoordingsmethode toegepast. Op basis van het BIO-normenkader legt het college jaarlijks horizontaal verantwoording af naar de gemeenteraad en verticale verantwoording richting het Ministerie van BZK. Hiertoe stelt het college een verklaring op. Een onafhankelijk IT-auditor stelt een assuranceverklaring op naar aanleiding van de collegeverklaring.

Aanvullend op de ENSIA methode wordt 1x per 2 jaar een audit door een onafhankelijk IT-auditor uitgevoerd in het kader van de Wet Politiegegevens (WPG).

4 AANPAK INTERNE CONTROLE 2023

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

a. Inventariseren processen

Eind 2019 is de gemeente Gulpen-Wittem gestart om de processen te gaan vast leggen in de applicatie Engage. Medio 2020 is middels het einde van de detacheringsovereenkomst met Brein de procesvastlegging beëindigd.

I.h.k.v. de IC functie is het van belang om de belangrijkste processen binnen de gemeente Gulpen-Wittem in kaart te hebben. In optima forma vindt jaarlijks een actualisatie plaats onder verantwoordelijkheid van de teamleid(st)ers. Nagegaan zou moeten worden of bepaalde processen afgerond zijn, doorlopen worden of juist opgestart zijn. Het normenkader kan hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn. Alle te controleren regelingen zouden aan een proces gekoppeld kunnen worden en vervolgens in de controle opgenomen worden.

b. Beschrijven processen

Initieel wordt vastgesteld of een proces is opgenomen in Engage en aan de vereisten voldoet. Indien dit niet het geval is zal onder coördinatie van Team Informatie aan de hand van de 6W format een procesbeschrijving opgesteld moeten worden. De 6W's betreffen:

- *Wie* (functionaris) mag;
- *Wat* (welke gegevens);
- *Waarom*;
- *Wanneer*;
- *Waarmee* (met welke hulpmiddelen) bewerken en
- *Waarheen* gaan die gegevens.

De VIC beoordeelt aan de hand van procesbeschrijvingen en een risico-analyse t.a.v. aanwezig zijnde beheersingsmaatregelen of de controle procesgericht kan plaatsvinden of achteraf gegevensgericht moet plaatsvinden. Deze beoordeling van de VIC wordt vastgelegd.

c. Uitvoeren risicoanalyse

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

d. Opstellen planning interne controle

Waar risico's gelopen worden, moet in principe interne controle plaats vinden. Een steekproef vindt in ieder geval aselekt plaats uit zowel de financiële administratie als uit een ander basisregistratiesysteem indien dit van toepassing is, om de volledigheid van de financiële administratie vast te stellen.

De diepgang en omvang van het aantal steekproeven wordt bepaald aan de hand van de risicoanalyse en de omvang van het totale controlebestand.

e. Vaststellen interne controle plan

Het interne controle plan is een stuk van en voor de gemeente Gulpen-Wittem. Het plan wordt vastgesteld in het Directieoverleg. Het interne controleplan wordt jaarlijks afgestemd met de externe accountant teneinde zoveel mogelijk synergie te bewerkstelligen i.h.k.v. de controlewerkzaamheden t.b.v. de jaarrekening. Het intern controleplan wordt dan ook ieder jaar opnieuw vastgesteld.

f. Uitvoeren interne controle plan/rapportage

De controle op de werking van beheersingsmaatregelen gebeurt op basis van het interne controle plan. De werkzaamheden en bevindingen dienen vastgelegd en besproken te worden met de verantwoordelijke van het betreffende taakveld en verantwoordelijk proceseigenaar/teamleid(st)er volgens het hoor- en wederhoor principe. De reactie van de procesverantwoordelijke(n) wordt tevens

vastgelegd in de rapportages, inclusief een eventuele reactie van de IC medewerker. Vervolgens worden de bevindingen aan de Directie gerapporteerd.

g. Evalueren en bijsturen

Periodiek dient vastgesteld te worden dat de risico's door maatregelen zijn afgedekt, deze maatregelen gewerkt hebben en dat uitvoering van de beheersmaatregelen/controles daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Daar waar afwijkingen zijn geconstateerd, dienen deze verklaard te worden en worden indien noodzakelijk corrigerende maatregelen getroffen. Waar risico's niet door beheersmaatregelen worden afgedekt, dienen extra gegevensgerichte controles uitgevoerd te worden. Waar mogelijk worden adviezen gegeven om extra beheersingsmaatregelen in te voeren om risico's af te dekken.

5 RISICOANALYSE

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

5.1 Begrotingsbeeld 2023

De omvang van de begroting van de gemeente Gulpen-Wittem voor het jaar 2023 toont € 42,37 miljoen aan lasten (zie pagina 154 van Begroting 2023). Een bedrag van € 4,09 miljoen wordt uitgegeven aan het programma Volksgezondheid en Milieu en een bedrag van € 2,69 miljoen wordt uitgegeven aan het sociaal domein. Eveneens belangrijke kostenposten voor de gemeente zijn de kosten voor Bestuur en Ondersteuning.

5.2 Verhoogd risico

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

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

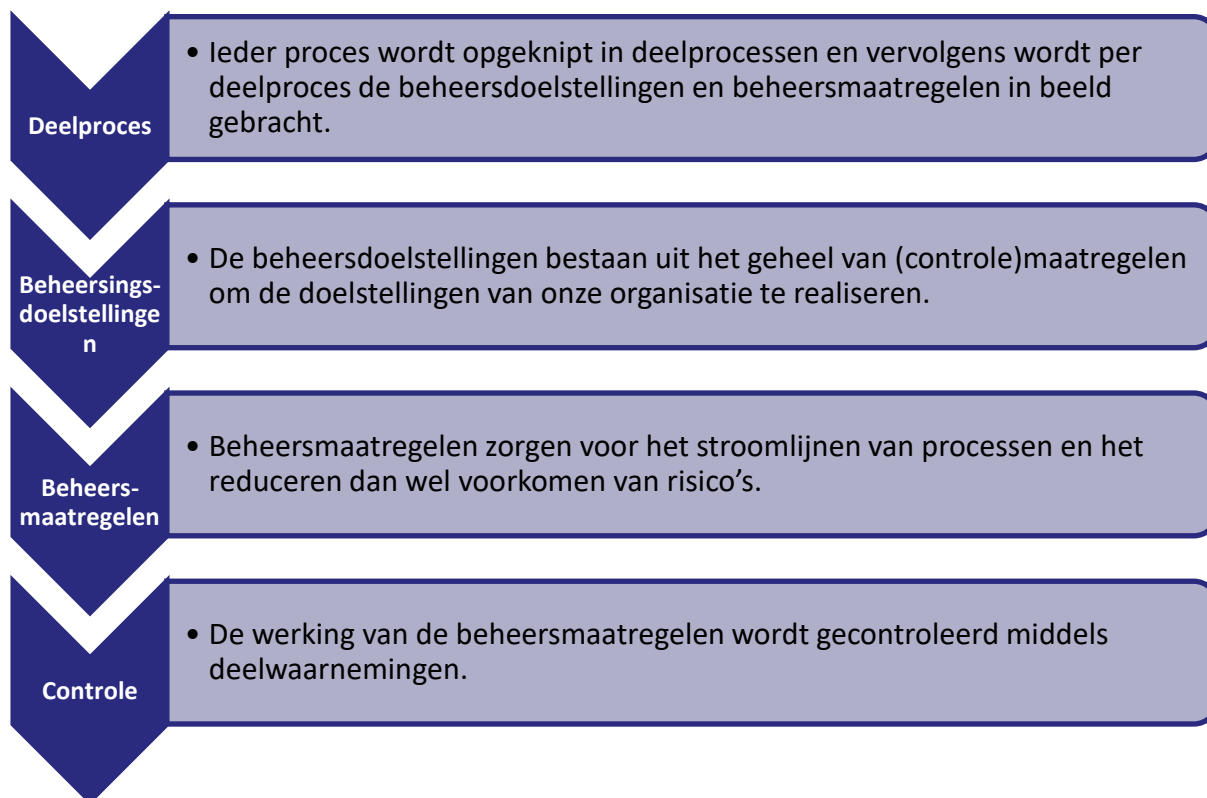
Daarnaast kunnen de bevindingen uit voorgaande interne controlewerkzaamheden en de bevindingen van de externe accountant aandachtspunten opleveren voor de interne controle.

In bijlage 5 is een format bijgevoegd ter beoordeling van het risico van een post. Hierin zijn 16 beoordelingsvraagstukken opgenomen waarbij moet worden beoordeeld of het antwoord op deze vragen leidt tot een hoog/laag/gemiddeld risico. In de toelichting dient te worden aangegeven hoe men tot de kwalificatie hoog/laag/gemiddeld is gekomen.

6 WERKPLANNEN

6.1 Structuur werkplannen

Voor het daadwerkelijk correct uitvoeren van interne controlewerkzaamheden is het zaak om in de nabije toekomst de belangrijkste processen verder uit te werken in deelprocessen, beheersingsdoelstellingen en beheersmaatregelen. De opzet van de werkplannen volgt de hierna volgende structuur.



Figuur 2: structuur werkplannen

6.2 Aantal waarnemingen

Op basis van het aantal transacties in een proces en de financiële materialiteit wordt het aantal (deel)waarnemingen bepaald. Wij zullen een staffeling op basis van aantal keer voorkomen gaan hanteren, waarbij niet van percentages wordt uitgegaan. Hiermee zal het aantal (deel)waarnemingen bepaald worden dat door de interne controlefunctionaris verricht moet worden om een dagelijks proces adequaat te kunnen testen. Dit aantal kan naar boven en beneden bijgesteld worden indien er weinig/grote risico's te verwachten zijn. Voorwaarde hierbij is dat het komen tot het aantal (deel)waarnemingen gemotiveerd wordt vastgelegd. Het aantal deelwaarnemingen de wijze waarop de selectie plaatsvindt, wordt afgestemd met de accountant.

Zie voor een verdere toelichting Bijlage3.

6.3 Uitwerking interne controle plan

Per proces zoals benoemd in 3.8 zal een matrix opgesteld worden waarin deelprocessen, beheersingsdoelstellingen en beheersmaatregelen zullen worden opgenomen. Ten behoeve van de verbijzonderde interne controle dienen vervolgens de te verrichte waarnemingen inclusief aantallen en werkzaamheden in een werkplan opgenomen te worden.

BIJLAGE 1: FACTOREN BIJ BEOORDELING WERKZAAMHEDEN VIC

Aspect	Invulling
Wie?	Dit aspect betreft de deskundigheid en objectiviteit van de VIC. Elementen die een rol spelen, zijn de positie in de organisatie en de persoonlijke competenties: <ul style="list-style-type: none"> • rechtstreekse rapportage aan de Teamleider Financiën en Control en de Directie. • bevoegdheid om zonder nader overleg naar de auditcommissie te gaan indien hij dat noodzakelijk acht. • budget beschikbaar voor onderhouden van kennis en vaardigheden. • zichtbare aandacht voor training-on-the-job (bespreken casussen, interne mailwisselingen, werkoverleg, overnemen van elkaars werk). • persoonlijke attitude van de VIC. • relevante opleiding en werkervaring.
Wat?	Dit betreft de wijze waarop de werkzaamheden van de VIC worden vormgegeven. Elementen die hierbij een rol spelen zijn: <ul style="list-style-type: none"> • de planning is periodiek (per jaar) vastgelegd in een door de Directie vastgesteld jaarplan. Dit houdt in dat duidelijk is welke processen gecontroleerd worden en wat (welke geldstromen) hieronder worden verstaan. • de accountant wordt (na vaststelling van het jaarplan) geïnformeerd over het jaarplan. • de opzet van de controles kent een vast stramien, waarin o.a. evaluatie van het proces, een risico-inschatting, bepaling van de massa, bepaling van de deelwaarneming en specifieke aandachtspunten uit voorgaande jaren een plaats hebben. • indien er een rapportage wordt opgesteld, wordt deze zichtbaar afgestemd met het desbetreffende Team / de verantwoordelijke medewerker, bijvoorbeeld doordat de reactie wordt verwerkt in de rapportage.
Wanneer?	Dit betreft de timing van de werkzaamheden van de VIC. Als de VIC een maandelijksse cyclus van het uitvoeren van werkzaamheden, inclusief het terugkoppelen van de resultaten en de follow-up van verbetervoorstellen bewaakt en monitort, levert dit vanzelfsprekend een betere interne beheersingsmaatregel op dan wanneer de VIC eenmalig aan het eind van of na afloop van het jaar de werkzaamheden uitvoert. Dit betreft dus de frequentie waarmee de activiteiten worden uitgevoerd, alsmede het continue karakter daarvan.
Waarmee?	Dit betreft de controlemiddelen die de VIC gebruikt en omvat ook de reproduceerbaarheid van de werkzaamheden. De accountant moet achteraf kunnen zien hoe de VIC de werkzaamheden heeft bepaald, hoe de omvang van de werkzaamheden is vastgesteld, welke stukken daarbij zijn gebruikt, uit welke basisbestanden is geselecteerd, hoe de volledigheid van deze bestanden is vastgesteld, etc. Dit stelt de nodige eisen aan de documentatie door de VIC. De audit-trail moet duidelijk zijn.
Welk doel?	De VIC moet duidelijk kunnen aantonen waarom bepaalde afwegingen zijn gemaakt, en hoe dit heeft meegewogen bij het vormgeven van zijn werkzaamheden ofwel waarom zijn juist deze werkzaamheden uitgevoerd? Waarom is de omvang en timing van de werkzaamheden zo vormgegeven?

BIJLAGE 2: KADERSTELLING RECHTMATIGHEID

Kaderstelling

Als basis voor de rechtmatigheidscontrole en de interne controle geldt onder andere:

- Normenkader rechtmatigheid
- Besluit van de gemeenteraad ter zake de Financiële verordening Gulpen-Wittem 2023 (art. 212 Gemeentewet)
- Verordening controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie gemeente Gulpen-Wittem 2023 (art. 213 Gemeentewet)
- Besluit accountantscontrole Decentrale overheden
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Notities van de Commissie BBV

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de controle- en de verantwoording. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft in beginsel betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met deze wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is beperkter.

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. In de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV is dit nader uitgewerkt. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording betekent evenwel niet dat de reikwijdte van het begrip rechtmatigheid groter wordt.

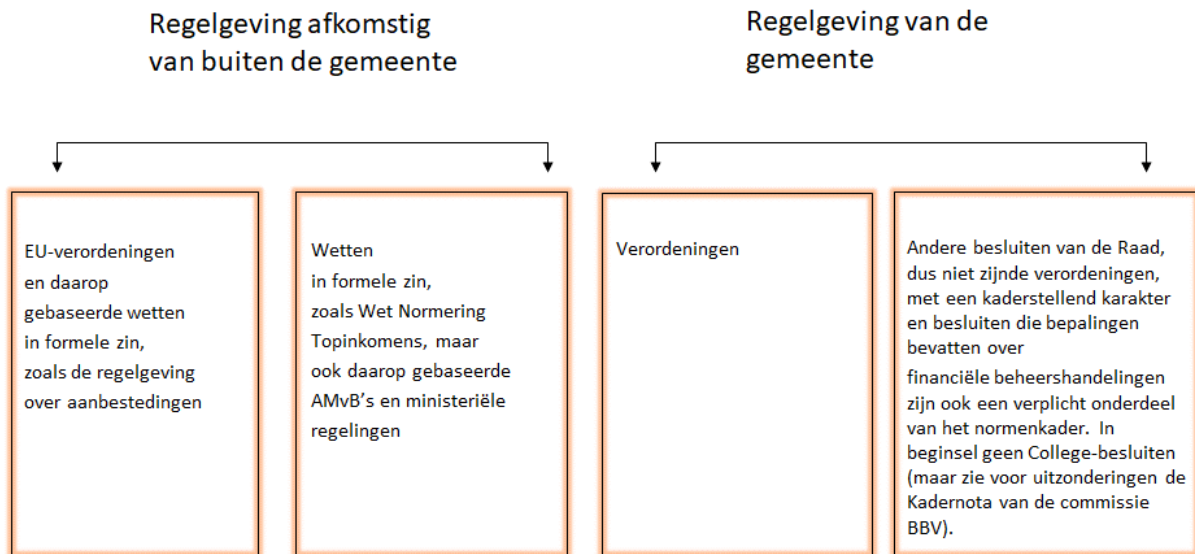
Goedkeuringstoleranties

Een goedkeurende accountantsverklaring voor rechtmatigheid wordt verkregen als is voldaan aan een aantal criteria. Het betreft de volgende criteria:

- Begrotingscriterium (financiële handelingen moeten passen binnen de kaders van de geautoriseerde begroting, o.a. verschillenanalyse) rekening houdend met een goedkeuringstolerantie voor fouten 1% en onzekerheden 3%)
- Voorwaardencriterium (de mate waarin wordt er voldaan aan de eisen die zijn gesteld zijn in verordeningen en wetgeving);
- Misbruik- en oneigenlijk gebruik-criterium; gemeenten dienen beleid te ontwikkelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Zie voor meer informatie de bijlage.

Naast de drie genoemde zijn er nog meer criteria, waaronder de getrouwheid. Voor wat betreft de rechtmatigheidstoets beperken we ons tot de eerste drie criteria. De overige criteria vallen onder de controle van de jaarrekening.

Normenkader



Het normenkader geeft een actueel beeld weer van de bestaande interne en externe regelgeving (wetten, verordeningen en beleidsnotities) waarvan de rechtmatige uitvoering zal worden getoetst. Het Normenkader wordt jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld. Niet alle wet- en regelgeving is relevant voor de controle op de rechtmatigheid. De controle richt zich met name op verordeningen en besluiten waar het hoogste rechtmatigheidsrisico aanwezig is. Dit wordt als volgt conform Bado-wetgeving vertaald: een wet of regeling is voor de controle relevant wanneer er in de regeling financiële beheershandelingen zijn opgenomen met een zodanig materieel belang dat er een onjuistheid die groter of gelijk is aan 1% van de totale lasten kan optreden.

Toetsingskader

Ten behoeve van de uitwerking van het normenkader is het van belang dat bekend is welke bepalingen/artikelen van de regelgeving relevant zijn voor de rechtmatigheidstoetsing. Het betreft de bepalingen/artikelen waaruit voor de gemeente financiële consequenties kunnen voortkomen.

BIJLAGE 3: CONTROLE AANPAK**Onderzoeksfrequentie**

De controle vanuit de rechtmatigheid dekt reeds een groot deel van de processen die zich binnen de gemeente afspelen. Immers een groot deel van de werkzaamheden komt voort uit landelijke en lokale wetgeving. Er zijn ook processen die vanuit de rechtmatigheid niet of onvoldoende worden belicht. Het betreft bijvoorbeeld processen die niet zijn beschreven in verordeningen of wetgeving maar waarin bij de gemeente Gulpen-Witterm wel geld omgaat. Het is de bedoeling dat deze processen en onderwerpen meegenomen zullen worden in de risico-inventarisatie. Dit zal vervolgens per proces/product in een score resulteren die de benodigde mate van controle op het proces bepaalt. Uit deze analyse volgt een prioritering van de processen en verordeningen. Dit moet in ieder geval bezien worden in relatie met inbedding van de controle(s) in de lijn.

Afweging en keuze

In principe vallen alle gemeentelijke verordeningen en landelijke wetgeving onder het begrip rechtmatigheid. De gemeente Gulpen-Witterm heeft er voor gekozen om het normenkader (en derhalve de controle) te beperken tot die verordeningen waar financiële consequenties aan zijn verbonden. Daar worden immers in het kader van rechtmatigheid financiële risico's gelopen.

Als startpunt voor de keuze van de te controleren onderwerpen fungeren de materiële stromen op basis van jaarrekening en begroting.

Omvang van de deelwaarneming

Naast de risicoanalyse wordt tevens bepaald hoe groot de deelwaarneming dient te zijn voor de betreffende processen om een oordeel te kunnen geven over de rechtmatigheid. Belangrijke criteria hiervoor is de mate waarin kan worden gesteund op procescontroles, van inbedding van interne controle en de omvang van de populatie.

Procescontroles**Aantal uit te voeren deelwaarnemingen bij procescontroles:**

Aantal keer voorkomen	Aantal deelwaarnemingen laag risico	Aantal deelwaarnemingen hoog risico
1-3 jaarlijks	1	1
4-11 elk kwartaal	2	2
12-25 maandelijks	2	4
26-47 elke 2 weken	3	6
48-60 wekelijks	5	9
61-104	8	15
105-249	14	25
250 of meer dagelijks	20	30

Om er zeker van te zijn dat de accountant (ook) gebruik kan maken van de uitgevoerde interne controles wordt het aantal en de wijze van selectie per proces afgestemd met de accountant.

Gegevensgerichte controles

Methodes	Wat	Toelichting	Toepasbaar bij
Target testing	80/20 regel;	Aan de hand van 20% van de populatie 80% van de financiële omvang beoordelen	Investeringen MVA
Accept/reject	Gericht op niet financiële aspecten	Focus op rechtmatigheidsaspecten	Beleidsindicatoren
Sampling	Aselecte steekproef		Inkoopfacturen
Integraal			Grondexploitaties

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

Misbruik en oneigenlijk gebruik

Een specifiek gemeentelijk beleid ter voorkoming en bestrijding van dit misbruik en oneigenlijk gebruik (hierna te noemen M&O-beleid) dat onderdeel zal uitmaken van de rechtmatigheidscontrole is op dit moment nog niet voorhanden. Regelingen en overheidsmiddelen kunnen misbruikt of oneigenlijk gebruikt worden. De gemeente loopt hier derhalve risico's. De beperking van deze risico's en de verankering van de wetten en regelgeving gebeurt via reguliere vastlegging in processen/ procedures en de inbedding van interne controle en via specifieke beheersmaatregelen.

Bij het M&O-criterium gaat het in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik (fraude) en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

Terreinen met een verhoogd M&O-risico

In de frauderisicoanalyse wordt vastgelegd welke processen we zouden moeten controleren. Een regeling is gevoelig voor M&O, zodra de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van een uitkering of heffing afhankelijk is van gegevens die door een derde of belanghebbende zelf verstrekt moeten worden. Subsidies, belastingen en uitkeringen zijn bijvoorbeeld drie terreinen waarop misbruik zich kan voordoen. Oneigenlijk gebruik doet zich vooral voor op het terrein van belastingen (denk aan fiscale constructies).

Het is voor de nadere invulling van het toekomstig M&O-beleid t.a.v. de hierboven genoemde gebieden belangrijk dat te treffen M&O-maatregelen alwaar mogelijk zichtbaar worden gemaakt in verordeningen en beleidsregels en op basis daarvan een plaats vinden in de interne beheersorganisatie. Overige onderwerpen zouden in principe met reguliere interne controlemaatregelen voldoende afgedekt moeten kunnen worden.

Begrotingsrechtmatigheid

Aan de hand van een analyse van begrote lasten en werkelijke lasten (gesaldeerd per programma) wordt de rechtmatigheid van de uitgaven getoetst. Hierbij wordt op programmaniveau getoetst of de werkelijke lasten niet hoger zijn geweest dan de begrote lasten. Mocht er sprake zijn van hogere werkelijke lasten dan wordt per product geanalyseerd of er sprake is van een onrechtmatige uitgave. Naast de programma's wordt specifiek aandacht besteed aan de kredieten.

De in de kadernota 'Rechtmatigheid' genoemde criteria zijn voor onze gemeente leidraad voor de controle op begrotingsrechtmatigheid. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de volgende zeven soorten overschrijdingen en de daarbij behorende consequentie voor het oordeel van de accountant:

nr	Soorten van overschrijdingen	Onrechtmatig maar telt niet	Onrechtmatig en telt mee voor het
		mee voor het oordeel	oordeel
1	Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
2	Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.		X
3	Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet	X	
4	Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.	X	
5	Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen		X
6a 6b	<p>Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente er voor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar.</p> <p>- geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - geconstateerd na verantwoordingsjaar</p>	X	X

BIJLAGE 4: DOSSIERVORMING

Dossierstructuur

De dossiervorming omtrent de interne controle zal 3 dossiers gaan omvatten, te weten:

- Een algemeen dossier (dossier A)
- Een controledossier (dossier C)
- Een stamdossier (dossier S)

Het algemeen dossier en het controledossier zijn lopende dossiers. Dat betekent dat deze dossiers elk jaar opnieuw opgebouwd moeten worden. Het stamdossier daarentegen is een vast dossier. Dit dossier is niet alleen voor de lopende controleperiode van belang, maar ook voor de controles in de volgende jaren. De diverse dossiers worden voorzien van de volgende inhoudsopgave.

Het algemeen dossier (dossier A)

In het algemeen dossier worden de volgende stukken opgeborgen:

- Het interne controleplan (controleplan en werkprogramma van de controleperiode).
- De rapportage(s) van de controlebevindingen uit de controleperiode.

Het controledossier (dossier C)

In het controledossier worden de stukken opgeborgen die samenhangen met de uitvoering van de interne controlewerkzaamheden. Het controledossier kan overzichten bevatten van de uitgevoerde lijncontroles en proceduretests, cijferbeoordelingen, aansluitingen naar aanleiding van de verrichte verbandscontroles en aantekeningen van de uitgevoerde detailcontroles. Uit het controle-dossier moet in ieder geval duidelijk blijken welke controlewerkzaamheden intern zijn verricht en welke bevindingen de verrichte werkzaamheden tot gevolg hebben.

Het stamdossier (dossier S)

Het stamdossier bevat zaken die niet alleen van belang zijn voor de lopende controleperiode (boekjaar), maar ook voor de controles in de volgende perioden (opgeborgen in diverse orders). In het stamdossier worden onder andere opgeborgen:

- Rekeningschema
- Parafenlijst
- Mandaat- en delegatielijst
- Tarientabel
- Specifieke zaken per proces

Vastlegging van de controlewerkzaamheden

Alle verrichte controlewerkzaamheden moeten zichtbaar zijn. Om deze reden dienen alle controlewerkzaamheden te leiden tot vastlegging in het controledossier. Zo dienen aansluitingen die worden gelegd bij de uitvoering van verbandscontroles zichtbaar plaats te vinden en onderbouwd te zijn met de stukken waaruit deze aansluitingen blijken.

De vastlegging van de interne controlewerkzaamheden dient niet alleen inzicht te geven in de verrichte controlehandelingen, maar ook wanneer deze is verricht en wat de uit de controlewerkzaamheden voortvloeiende bevindingen en conclusies zijn. Met andere woorden de dossierstukken moeten identificeerbaar zijn.

Om deze reden dienen alle dossierstukken te zijn voorzien van een vermelding van:

- Naam opsteller/controlerend functionaris (niet de beherende functionaris)
- Datum uitvoering controle
- Periode (boekjaar) waarop de controle betrekking heeft

Na afloop van de controle van een proces legt de functionaris zijn/haar bevindingen vast in een controlememorandum, dat wordt opgeborgen in het C-dossier.

Geautomatiseerde bestanden

Ten behoeve van de uitvoering van de controlewerkzaamheden zal voor zover als mogelijk gebruik worden gemaakt van geautomatiseerde toepassingen (datadumps, spreadsheets en memo's).

Vanwege de continuïteit van de opgebouwde bestanden is het van belang dat deze bestanden met de nodige veiligheidswaarborgen beschikbaar blijven. Opslag op het netwerk verzekert in ieder geval dat ze in de back-up procedure worden opgenomen.

BIJLAGE 5: MODEL RISICOANALYSE

<u>Risico-analyse</u>		
<p>De controle-aanpak en het aantal waarnemingen van de Interne Controle, kan gebaseerd worden op een schatting van het risico van een specifiek proces. Aanvullend kan in de controle gekozen worden meer of specifieke aandacht te besteden aan bepaalde risico's binnen het proces.</p> <p>Het maken van een risico-inschatting is een subjectief proces. Onderstaande formatie biedt hiervoor handvatten. Voordat de controle aanvangt, is het bedoeling om deze risicoanalyse met de controlerend accountant af te stemmen.</p>		
<div style="border: 1px solid black; width: 150px; height: 20px; display: inline-block;"></div> Datum afstemming		
<u>Algemeen</u>		
Proces:		
Jaar:		
M&O classificatie		
Medewerker IC:		
Proceseigenaar:		
<u>Beoordelingsfactoren</u>	<u>Risico</u> Hoog/Laag/Gemiddeld	<u>Toelichting</u>
1. Is met het proces een materieel belang (€) verbonden?		
2. Hoe frequent wordt het proces uitgevoerd?		
3. Is het proces adequaat en actueel beschreven?		
4. Is er voldoende controletechnische functiescheiding in het proces verankerd?		
5. Zijn de overige IC maatregelen in het proces afdoende? Passieve IC maatregelen: In proces verankerd Actieve IC maatregelen: periodieke controle		
6. Is het proces nieuw of recent (sterk) veranderd?		
7. Loopt het proces binnenkort af?		
8. Is de wetgeving rondom dit proces duidelijk?		
9. Is de wetgeving rondom dit proces nieuw?		
10. Worden de verbeteruggesties voorgaande toetsing opgevolgd?		
11. Worden de verbeteruggesties voorgaand jaar n.a.v. de accountantscontrole opgevolgd?		
12. Is de proceseigenaar tov de vorige controle veranderd?		
13. Is de personele bezetting tov de vorige controle veranderd?		
14. Hebben er relevante wijzigingen in de ondersteunende systemen plaatsgevonden?		
15. Is het proces politiek gevoelig?		

16. Is het proces fraudegevoelig?		
17. Welke andere processen zijn afhankelijk/gerelateerd van/aan dit proces?		
Conclusie		
Op basis van bovenstaande analyse, is de inschatting van het risicoprofiel van dit proces		

BIJLAGE 6: PLANNING CONTROLE

Proces	Wanneer	Uitgevoerd door
1 Gemeenschappelijke Regelingen	Tussentijds	Medewerker IC Financiën / VIC
2 Risico inventarisatie weerstandsvermogen	Eindejaars	Medewerker IC Financiën / VIC
3 Normenkader	Eindejaars	Medewerker IC Financiën / VIC
4 Begrotingswijzigingen	Eindejaars	Medewerker IC Financiën / VIC
5 Memoriaalboekingen	Eindejaars	Medewerker IC Financiën / VIC
6 Leges en heffingen	Tussentijds	Medewerker IC RO
7 Inkopen en betalingen	Tussentijds	Medewerker IC I&A
8 AANBESTEDINGEN	Tussentijds	Medewerker IC I&A
9 Grondexploitaties	Eindejaars	Medewerker IC Financiën / VIC
10 Treasury	Tussentijds	Medewerker IC Financiën / VIC
11 Personeel	Tussentijds	Medewerker IC P&O
12 Subsidies	Tussentijds	Medewerker IC Subs.
13 Jeugdzorg	Tussentijds	Medewerker IC SD
14 WMO	Tussentijds	Medewerker IC SD
15 Sociale Zaken	Eindejaars	Medewerker IC SD
16 IT	Tussentijds	Medewerker IC Inf.
17 AVG	Tussentijds	Medewerker IC Financiën / VIC
18 SiSa	Eindejaars	Medewerker IC Financiën / VIC

BIJLAGE 7: WETTELIJK KADER, CONTROLEPROTOCOL EN NORMENKADER

Onderstaand een overzicht van de belangrijkste regelgeving met betrekking tot interne controle.

Financiële verordening

De basis voor deze nota wordt met name gevonden in de hoofdstukken 3 en van de Financiële verordening Gemeente Gulpen-Wittem 2023. Hierin zijn de Rechtmatigheidsverantwoording (Hoofdstuk 3) en de Financiële organisatie en financieel beheer (Hoofdstuk 6) vastgelegd.

Controleprotocol

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 gemeentewet is tevens in de raadsvergadering van december 2022 een geactualiseerd controleprotocol vastgesteld door de gemeenteraad. Dit geschiedt periodiek bij een nieuwe accountantsperiode. Het controleprotocol geeft nadere aanwijzingen voor de reikwijdte van de accountantscontrole.

Normenkader

Daarnaast wordt jaarlijks het normenkader vastgesteld met externe wetgeving en de interne regelgeving voor het onderzoek naar rechtmatigheid. Deze inventarisaties worden jaarlijks geactualiseerd. De gemeenteraad stelt het normenkader vast.

Kadernota rechtmatigheid

De commissie BBV geeft in de Kadernota de visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de controleverklaring van decentrale overheden. Dit document is bedoeld voor accountants, provincies, gemeenten en waterschappen en behandelt de belangrijkste vraagstukken uit de praktijk. Rechtmatigheid is voortdurend in ontwikkeling. Daarom is het niet mogelijk een "tijdloze" visie te geven. Zodra de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven zal de commissie BBV deze Kadernota actualiseren en communiceren met accountants, provincies, gemeenten en waterschappen.

Rechtmatigheid

Tot en met de jaarrekening 2022 waren de accountants verplicht om naast hun oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening tevens een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de resultaten en het tot stand komen daarvan. Concreet betekent dit dat drie criteria getoetst moe(s)ten worden; het voorwaarden criterium (voldoen aan alle relevante wet- en regelgevingen), het begrotingscriterium (blijven de uitgaven binnen de door de raad gestelde kaders) en het misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium (is er voldoende aandacht binnen de gemeente voor fraudegevoelige zaken). In principe vallen alle gemeentelijke verordeningen en landelijke wetgeving onder het begrip rechtmatigheid. Er is voor gekozen om het normenkader (en derhalve de controle) te beperken tot die verordeningen waar financiële consequenties aan zijn verbonden. Daar loopt de gemeente Gulpen-Wittem in het kader van rechtmatigheid immers de financiële risico's. De wet- en regelgeving heeft ook zijn invloed op de inrichting van de interne controle- en beheersprocessen en zal dus moeten worden vertaald naar beheersingsmaatregelen gericht op het doel om het risico dat regels niet worden nageleefd te beperken.

Met ingang van het verslagjaar 2023 wordt de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het college van burgemeester en wethouders een verantwoording over rechtmatigheid af moet gaan geven in plaats van de accountant. Het uitgangspunt van de wetgever is dat de reikwijdte van de verantwoording door het college niet wijzigt ten opzichte van de situatie waarin de accountant een oordeel gaf.