



gemeente Bronckhorst

Intern Controleplan Rechtmatigheid 2023

Versie 28 maart 2023

Inhoud

1.	Aanleiding en doel	3
1.1	<i>Aanleiding</i>	3
1.2	<i>Doelstelling</i>	3
2.	Doorontwikkeling (Verbijzonderde) Interne Controle	5
2.1	<i>Operationele controle en Kwaliteitscontrole</i>	5
2.2	<i>Verbijzonderde Interne Controle (VIC)</i>	5
2.3	<i>Ambitie</i>	6
3.	Kaders, rollen en samenhang	8
3.1	<i>Wettelijk kader</i>	8
3.2	<i>Rollen en verantwoordelijkheden</i>	8
3.3	<i>Samenhang</i>	10
4.	Aanpak VIC 2023.....	12
4.1	<i>Risicoanalyse processen</i>	12
4.2	<i>Controlewerkzaamheden</i>	13
4.3	<i>Planning, analyse en rapportage</i>	13
4.4	<i>Overige werkzaamheden</i>	14
	Bijlage 1 Risico-analyse en planning per proces	15
	Bijlage 2 Rechtmatigheid	16

1. Aanleiding en doel

Voor u ligt ons intern controleplan rechtmatigheid 2023. Een bijzonder jaar omdat decentrale overheden met ingang van dit verslagjaar verplicht zijn in hun jaarrekening een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen. Het oordeel over de rechtmatigheid verschuift hiermee van de accountant naar het college van burgemeester en wethouders. Ter voorbereiding op deze wijziging hebben we over verslagjaar 2022 al proefgedraaid en gehandeld alsof de wijziging reeds was ingegaan. Het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid 2022 is op het moment van schrijven nog niet afgerond.

Waar in dit plan gesproken wordt over “we” of “wij” bedoelen we het cluster Control van onze gemeente.

1.1 Aanleiding

Het college van burgemeester en wethouders (hierna ‘college’) was en is op grond van artikel 212 en 213 Gemeentewet verantwoordelijk voor het rechtmatig handelen van de gemeente. Het college dient zodanige maatregelen te treffen dat de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen gewaarborgd is. Eén van de maatregelen die daaraan invulling geeft, is het opstellen van een plan voor en uitvoering geven aan interne controles.

Het intern controleplan geeft inzicht in de verantwoordelijkheden van betrokkenen bij de rechtmatigheidsverantwoording, het hoe en waarom van de interne controles die we uitvoeren en de processen die in 2023 onderwerp zijn van onze controles. Het biedt structuur aan de uitvoering van de controles gedurende het controlejaar en is dan ook de leidraad bij de uitvoering van de controles door de gemeentelijke organisatie. Indien nodig vindt aanpassing van het plan plaats op basis van voortschrijdend inzicht of actualiteit.

Inwoners mogen verwachten dat de gemeente zich aan de regels en wetten houdt en dat netjes met de financiële middelen wordt omgegaan. Als cluster Control helpen we de organisatie met het beoordelen of de goede dingen worden gedaan en of de dingen goed gaan. Binnen de organisatie zijn we de kritische vriend van de organisatie. Kritisch als het gaat om het vermogen van de organisatie om haar maatschappelijke doelstellingen te realiseren binnen de geldende wet- en regelgeving. We doen dat door als vriend, vanuit een goede relatie, in gesprek te gaan met de organisatie.

1.2 Doelstelling

Op grond van een wetswijziging¹ legt - met ingang van het boekjaar 2023 - het college verantwoording af over het rechtmatig handelen. Het college brengt dit tot uitdrukking in een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening 2023. De accountant blijft in de jaarrekening een oordeel geven over de getrouwheid, inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

De primaire doelstelling van dit intern controleplan is een uitspraak te kunnen doen over de (financiële) rechtmatigheid van financieel significante processen. De resultaten van de controles die we daarvoor uitvoeren, geven informatie over rechtmatigheid, de mate van interne beheersing van onze organisatie, de effectiviteit van de beheermaatregelen en daarmee over ons vermogen om doelstellingen te behalen. Het vormt de basis van ons advies aan het college voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording.

¹ Wet versterking decentrale rekenkamers, 27-09-2022 aangenomen door de Eerste Kamer

Wanneer we spreken over 'in control zijn' dan bedoelen we grip hebben op het behalen van maatschappelijke doelstellingen door middel van de interne beheersing van processen. Door het uitvoeren van de werkzaamheden benoemd in dit intern controleplan, geven we inzicht in de mate waarin de gemeente Bronckhorst aantoonbaar in control is op met name de financiële rechtmatigheid. Dit past bij het college-speerpunt 'Dienstbare overheid'.

Op basis van de verzamelde informatie stellen we de organisatie in de gelegenheid om - indien nodig - bij te sturen om doelstellingen te behalen. We helpen de diverse clusters binnen onze organisatie om daar waar nodig verbeteringen in het proces aan te brengen om de financiële rechtmatigheid te borgen en zodoende op een rechtmatige wijze de maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

De interne beheersing binnen onze organisatie is afhankelijk van de mate van invulling van de volgende punten:

- Heldere kaders (doelstellingen en randvoorwaarden): hieronder vallen de programmabegroting en de verordeningen ex art. 212, 213, 213a Gemeentewet en de opdracht van de raad aan het college op het gebied van rechtmatigheid: het normenkader rechtmatigheid.
- Goede kwaliteit van tussentijdse informatievoorziening: betrouwbare tussentijdse informatie is essentieel om de (financiële) ontwikkeling naar aanleiding van de uitgevoerde activiteiten tijdig in beeld te krijgen en te spiegelen aan de begroting.
- Goede opzet en beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC): de risicovolle processen kennen procesbeschrijvingen waarin essentiële functiescheidingen en de maatregelen van interne controle binnen het proces zijn opgenomen. Hieronder vallen ook de mandaatregeling en de regeling budgethouderschap.
- Risicomanagement: naast de wettelijk verplichte paragraaf weerstandvermogen en risicobeheersing zoals opgenomen in de begroting en jaarrekening, is er aandacht voor fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik, risico's in de processen en beheersing van de realisatie van de opgaven van de gemeente Bronckhorst.
- Operationele- en Kwaliteitscontrole: de controle binnen de processen op de afdelingen zelf (in de lijn). Deze controles worden door geautomatiseerde systemen én door medewerkers in de lijn uitgevoerd op risicovolle onderdelen in een proces.
- Verbijzonderde Interne Controle (VIC): het sluitstuk van "control" vormt de VIC, waarbij we vaststellen of in opzet sprake is van een goede AO/IC (opzet en bestaan), de processen worden uitgevoerd volgens de beschreven opzet (werking) en de operationele- en kwaliteitscontroles worden uitgevoerd volgens de gestelde kwaliteitseisen. Wij, als medewerkers van het cluster Control, voeren de VIC uit.

Operationele controle, kwaliteitscontrole en Verbijzonderde Interne Controle (VIC) maken onderdeel uit van de controlepiramide (zie afbeelding hieronder). Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college is het belang van een goed ingerichte controlepiramide voor onze organisatie toegenomen. De verschillende onderdelen van de piramide worden in de volgende hoofdstukken nader belicht.



2. Doorontwikkeling (Verbijzonderde) Interne Controle

2.1 Operationele controle en Kwaliteitscontrole

Binnen onze organisatie worden controles als eerste uitgevoerd op operationeel niveau. De beheermaatregelen die daar zijn ingebouwd, ondervangen diverse risico's. De nadruk bij deze controles ligt op het controleren of medewerkers zich houden aan gemaakte (proces)afspraken. Denk aan functiescheiding, verplichte formats, standaardprocedures en geautomatiseerde controles. Een tweede groep controles zijn de kwaliteitscontroles die in processen worden uitgevoerd. Deze controles richten zich op de kwaliteit van de uitkomsten van een proces en worden achteraf uitgevoerd, afhankelijk van de risico's in het proces.

Kwaliteitscontroles én controles op operationeel niveau vallen onder de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement en worden daarom controles 'in de lijn' genoemd. In verband met de leesbaarheid spreken we vanaf dit punt over 'lijncontroles'.

De resultaten van de VIC 2022 laten zien dat niet in alle processen met een materieel financieel belang en/of een hoog risico lijncontroles plaatsvinden. Daar waar dat wel het geval is, worden deze lijncontroles door de betrokken medewerkers niet (altijd) zichtbaar vastgelegd. Als kritische vriend zien we de uitdaging om de lijn te helpen dit verder te ontwikkelen. Dit sluit aan bij het advies van de accountant uit de Managementletter 2022 om kwaliteitscontroles in de lijn vast te leggen.

Uitvoering en vastlegging van de lijncontroles is van belang om:

- op basis van bevindingen en oorzaken analyses zélf zicht te krijgen op eventuele tekortkomingen, rode draden en bij te kunnen sturen op de kwaliteit van het proces waarin men werkzaam is;
- als basis te kunnen dienen voor de uit te voeren Verbijzonderde Interne Controle.

2.2 Verbijzonderde Interne Controle (VIC)

De VIC vindt onafhankelijk van het lijnmanagement plaats door ons als cluster Control. We toetsen of de inrichting van het proces voldoende waarborgen bevat voor een rechtmatige en juiste uitkomst ervan. Van belang daarbij is dat de eerdergenoemde lijncontroles zijn vastgelegd en goed in beeld zijn, zodat we dubbele controles voorkomen.

Door middel van de VIC zorgen we voor inzicht in de opzet, het bestaan en de werking van de administratieve organisatie. Waarborgen in het proces (moeten) blijken uit het juiste gebruik van gedelegeerde bevoegdheden en het opvolgen van wet- en regelgeving, voorschriften, instructies en procedures. Bij de VIC is het proces onderwerp van controle, en niet zozeer de uitkomst van het proces. Hiermee kan de VIC een bijdrage leveren aan kwaliteitsverbetering van de werkprocessen.

De VIC 2022 vond in onze organisatie voornamelijk plaats op de uitkomsten van de processen (gegevensgerichte controles). Doordat de diverse stappen in die processen (de beheermaatregelen) momenteel (nog) niet of onvoldoende worden vastgelegd, zijn de processen voor ons niet (volledig) reconstrueerbaar en moeilijk te controleren. Als gevolg daarvan is in onze controles 2022 de borging van uitkomsten door de inrichting van processen beperkt aan bod gekomen.

Door omvangrijke steekproeven op de uitkomsten van de processen (gegevensgerichte controle) hebben we met de VIC toch de mate van financiële rechtmatigheid 2022 in de processen kunnen aantonen. Hierdoor voldoen we in belangrijke mate aan de (minimale) eisen van de accountant om een juist beeld te geven van de financiële rechtmatigheid.

2.3 Ambitie

Het jaar 2023 is het eerste jaar waarin we het college ondersteunen en adviseren over de rechtmatigheidsverantwoording die zij vanaf dit jaar afgeven. De werkzaamheden die we daarvoor (volgens intern controleplan) uitvoeren schetsen een juist en voldoende gefundeerd beeld van de mate van financiële rechtmatigheid binnen de processen van de gemeente.

Naast de rechtmatigheidsverantwoording formuleerden we voor 2023 de volgende ambities:

1. Doorontwikkeling lijncontroles en VIC;
2. Vergroten interne beheersing;
3. Gesprek op gang brengen tussen college, OT en raad over ambitieniveau interne beheersing.

ad 1) We zijn van mening dat zowel de lijncontroles als ook de door ons uitgevoerde Verbijzonderde Interne Controles kunnen worden doorontwikkeld. Doordat we in 2022 zijn gestart met dit traject hanteren we voor het jaar 2023 – net als voorheen – een gegevensgerichte controleaanpak. We verrichten die controlewerkzaamheden op basis van omvangrijke steekproeven op de uitkomsten van de processen. Aan de hand van onze bevindingen adviseren we de andere clusters over het vastleggen van de, voor het aantoonbaar voldoen aan de financiële rechtmatigheid, relevante beheersmaatregelen in een proces.

Om de ontwikkeling van de lijncontroles en de VIC gaande te houden, hanteren we als cluster Control de volgende basisprincipes:

- we controleren kortcyclisch (één keer per kwartaal) financiële processen met een hoog risico;
- we controleren op vooraf (met de Raad) afgestemde punten (het normenkader);
- we faciliteren bijeenkomsten met betrokken teams waarin we gezamenlijk de achterliggende oorzaken van bevindingen vaststellen;
- we stellen samen met de betrokken teams vast of de bevindingen incidenteel of structureel van aard zijn;
- we formuleren samen met de betrokken teams en management acties om de eerder gezamenlijk vastgestelde oorzaken van bevindingen weg te nemen;
- we controleren kortcyclisch op effectiviteit van de bijsturing/uitvoering van de acties/aanbevelingen;
- we delen en bespreken de bevindingen, de bijbehorende risico's, oorzaken en aanbevelingen/acties met het management (OT).

ad 2) Punt 1 draagt bij aan onze ambitie om de interne beheersing van de organisatie op een steeds hoger niveau te brengen. We zijn overtuigd van de toegevoegde waarde voor de organisatie van verbetering van de interne beheersing door vastlegging en borging in het proces, omdat:

- daardoor - indien nodig - gericht op specifieke punten in een proces kan worden bijgestuurd;
- door een betere vastlegging in een proces de interne overdracht van dossiers eenvoudiger en efficiënter is;
- er door ons meer op de mate van borging van kwaliteit in het proces kan worden gecontroleerd in plaats van alleen op de uitkomsten van het proces.

In 2023 starten we met procesbeschrijvingen die schematisch weergeven wat, wie, waarom, wanneer, waarmee betrokken is in een proces. De procesbeschrijvingen geven ons en de organisatie inzicht, overzicht en handvatten om de communicatie over risico's en beheersing van het proces te voeren.

ad 3) Binnen de organisatie is (nog) geen ambitieniveau vastgesteld voor de mate van interne beheersing. Voor het jaar 2023 zetten wij in op het op gang brengen van het gesprek tussen college, OT en raad over het ambitieniveau interne beheersing en de beleidsmatige uitvoering daarvan. Vooralsnog gaan we ervan uit dat die ambitie is om de interne beheersing steeds meer aan de voorkant (in de processen) in te richten en dáár te laten vaststellen. Dit helpt de lerende organisatie verder.

3. Kaders, rollen en samenhang

3.1 Wettelijk kader

Bij de afbakening van de onderzoeken (controles) voor de financiële rechtmatigheid spelen diverse kaders een rol.

Belangrijk externe kaders zijn:

- Gemeentewet;
- Kadernota rechtmatigheid;
- Besluit Accountantscontrole Decentrale overheden (BADO);
- Besluit begroting en verantwoording (BBV);
- Notitie rechtmatigheidsverantwoording (commissie BBV).

Belangrijke interne kaders zijn:

- Normenkader 2023;
- Financiële verordening;
- Controle verordening;
- Controle protocol;
- Overige interne wet- en regelgeving.

In het normenkader 2023 zijn alle landelijke wetten, besluiten en verordeningen van de gemeente Bronckhorst opgenomen die betrekking hebben op de financiële rechtmatigheid. We actualiseren het normenkader naar de situatie per 1-1-2023 en werken het uit in een toetsingskader waarin per wet, verordening of regeling is aangegeven welke bepalingen met financiële consequenties voor de toetsing van belang zijn.

Het normen- en toetsingskader stemmen we af met de accountant en leggen we voor aan het college. Daarna wordt het normenkader – op grond van de Kadernota Rechtmatigheid 2023 – vastgesteld door de raad.

Wijzigingen in wet- en regelgeving gedurende het jaar nemen we mee in onze toetsingen. Substantiële wijzigingen in het normenkader laten we (achteraf) door de raad vaststellen.

Zowel wij als de accountant maken gebruik van het normenkader. Voor een nadere toelichting op de voor de rechtmatigheidsverantwoording van belang zijnde criteria verwijzen wij u naar bijlage 2.

3.2 Rollen en verantwoordelijkheden

Gemeenteraad

Onze gemeenteraad verstrekt opdracht aan de accountant tot controle van de jaarstukken. In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) is vastgelegd waaraan deze controle moet voldoen. De gemeenteraad stelt de jaarrekening vast.

De gemeenteraad is kaderstellend en controlerend. Zij stelt het normenkader voor de rechtmatigheidscontroles vast. In de financiële verordening legt de gemeenteraad vast waarover zij geïnformeerd wil worden en waar de (financiële) verantwoordings- en rapportagegrenzen liggen. Onze huidige financiële verordening is van 2017 en wordt in het voorjaar 2023 aangepast aan de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college versterkt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het vlak van (financiële) rechtmatigheid. De rechtmatigheidsverantwoording is de basis voor het gesprek tussen gemeenteraad en het college over de (financiële) rechtmatigheid.

College van Burgemeester en Wethouders

Ons college voert de opdracht van de gemeenteraad uit. Op grond van artikel 212 en 213 van de Gemeentewet is zij verplicht zorg te dragen voor de interne toetsing van de rechtmatigheid van de jaarrekening en voor het daaraan ten grondslag liggende (financiële) beheer. Het college dient zodanige maatregelen te treffen dat de rechtmatigheid gewaarborgd is. Eén van die maatregelen is het opstellen en laten uitvoeren van het intern controleplan.

De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid lag hiermee altijd al bij het college. Met ingang van het boekjaar 2023 legt het college hier ook verantwoording over af middels een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording van het college maakt onderdeel uit van de controle van de accountant.

Het college maakt voor de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening gebruik van de voorgeschreven modeltekst. Wanneer het totaal van de onrechtmatigheden de vastgestelde verantwoordingsgrens overschrijdt, beschrijft het college dat in de rechtmatigheidsverantwoording. De paragraaf Bedrijfsvoering is de aangewezen plek in de jaarrekening voor nadere toelichting op de rechtmatigheid, de interne beheersing en de bevindingen die de rapportagegrens overschrijden.

Accountant

De accountant controleert met ingang van boekjaar 2023 of de jaarrekening 'getrouw' is, d.w.z. een eerlijk en getrouw beeld geeft van de werkelijke (financiële) situatie. De accountant verstrekt op grond daarvan een controleverklaring waarin een oordeel wordt gegeven over het getrouwe beeld van de jaarrekening, waarvan de rechtmatigheidsverantwoording een onderdeel is.

Daarnaast legt de accountant de bevindingen uit de interimcontrole vast in een Managementletter en rapporteert dat aan het college. De gemeenteraad wordt van de bevindingen op de hoogte gesteld door middel van een Boardletter. De accountant maakt voor de opstelling van de Managementletter en de Boardletter mede gebruik van het intern controleplan en de uitgevoerde controlewerkzaamheden door cluster Control (de VIC).

Auditcommissie

De auditcommissie is een bij verordening ingesteld orgaan binnen de gemeente Bronckhorst. De commissie heeft als aandachtsgebied alle activiteiten die van belang zijn voor een goede beheersing van de gemeente op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid in het kader van de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid van de raad. De Auditcommissie is als vertegenwoordiging van de raad betrokken bij het formuleren, verstrekken en toetsen van de opdracht aan het college waarover in de rechtmatigheidsverantwoording verslag wordt gedaan en de opdracht aan de externe accountant in het kader van de getrouwheid van de jaarrekening.

In de auditcommissie zijn alle raadsfracties vertegenwoordigd. De wethouder financiën, een vertegenwoordiger van het OT en een vertegenwoordiger van de afdeling Control wonen als adviseur de vergaderingen van de auditcommissie bij. De accountant en een lid van de rekenkamercommissie zijn extern adviseur van de auditcommissie.

Ontwikkelteam (OT)

Het OT is eindverantwoordelijk voor de administratieve organisatie en interne beheersing van de organisatie. Zij informeren de organisatie en hun teams over het belang van interne (kwaliteits)controles, vastlegging van informatie en het formuleren en opvolgen van acties. Zij gaan waar nodig het gesprek aan en zetten daarbij in op de lerende organisatie:

- Het intern controleplan wordt voorgelegd aan het OT.

- Het OT gaat uit van het commitment van teams om tijdig en juiste gegevens aan te leveren die door ons worden gecontroleerd. Mocht het nodig zijn dan neemt het OT haar verantwoordelijkheid en gaat zij het gesprek aan.
- Bevindingen uit controles (afwijkingen van de vooraf vastgestelde norm) worden per half jaar - en indien nodig eerder - aan het OT voorgelegd en besproken vanuit het oogpunt van de lerende organisatie.
- Het OT stimuleert de betrokkenheid van de teams bij oorzakenanalyses van bevindingen. Op basis van deze oorzakenanalyses stellen wij de betrokken teams in staat om acties te formuleren om de oorzaken voor bevindingen weg te nemen.
- Het OT gaat uit van het commitment van teams om de acties die uit oorzakenanalyses zijn geformuleerd juist en tijdig op te volgen. Mocht het nodig zijn dan neemt het OT haar verantwoordelijkheid en gaat zij het gesprek aan.

Cluster Control

Als medewerkers van het cluster Control voeren we de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) uit, onder verantwoordelijkheid van de bedrijfsadviseur. Ook voeren we het risicomanagement uit. De aanpak van onze controlewerkzaamheden beschrijven we in hoofdstuk 4.

Onze rol is om deze werkzaamheden onafhankelijk uit te voeren. We bepalen onafhankelijk van het management en bestuur de onderzoeksobjecten en zijn in het dagelijks werk niet betrokken bij de onderzoeksobjecten. Hierdoor komen we onafhankelijk tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. We reviewen elkaars werk. Hiërarchisch vallen we onder de manager en het OT.

3.3 Samenhang

Verbijzonderde Interne Controle - Accountantscontrole

De werkzaamheden die de VIC uitvoert op grond van dit intern controleplan stellen het college in staat om in de jaarrekening 2023 verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. De accountant geeft een oordeel over de getrouwheid van die jaarrekening. Omdat de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening onderdeel is van het getrouwheidsoordeel door de accountant, zien we toegevoegde waarde in afstemming van de volgende werkzaamheden:

- het intern controleplan;
- normen- en toetsingskader;
- te gebruiken checklists.

We vinden het belangrijk om de accountant als adviseur bij onze werkzaamheden te betrekken en tegelijkertijd onze eigen verantwoordelijkheid te behouden. Om zeker te zijn van een onafhankelijke steekproef en juiste omvang bepaalt de accountant de steekproeven waarop de onze onderzoeken uitvoeren.

Volgens de 'Nadere voorschriften controle en overige standaarden' (ook wel NV COS genoemd) toetst de accountant jaarlijks de kwaliteit van de opzet, het bestaan en de werking van de belangrijkste interne controlemaatregelen voor alle significante financiële bedrijfsprocessen. Hierbij maakt de accountant gebruik van de intern uitgevoerde en vastgelegde verbijzonderde interne controles.

Verbijzonderde Interne Controle - Risicomanagement

Kwaliteitsverbetering, interne controle en risicomanagement kunnen we niet los van elkaar zien. We hebben aandacht voor risico's en het managen van deze risico's nodig bij het:

- realiseren van de (maatschappelijke) opgaven van de gemeente Bronckhorst: hoe zorgen we dat we onze doelen realiseren rekening houdend met onzekerheden?
- beheersen van de processen: hoe managen we de risico's in de processen?

Beide vragen beginnen met het onderkennen van risico's. Eén van de uitgangspunten is het beheersen van de risico's die het rechtmatig handelen in de processen belemmeren. Deze risico's vormen de basis voor de opmaak van onze checklists bij de uitvoering van de Verbijzonderde Interne Controle. Immers, de VIC stelt vast of de beheersmaatregelen werken en we als organisatie de risico's beheersen.

Binnen ons cluster Control is specifieke aandacht voor organisatiebreed risicomanagement.

Daarnaast richten we ons met de VIC op de risico's die we signaleren in de processen die we controleren. Met het signaleren van deze operationele risico's dragen we bij aan het risicomanagement binnen de organisatie.

Verbijzonderde Interne Controle - Doelmatigheid en Doeltreffendheid

Dit intern controleplan is gericht op het vaststellen van de rechtmatigheid bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen om uiteindelijk een rechtmatigheidsverantwoording op te maken. Bij de uitvoering van de werkzaamheden ontstaat, als kritische vriend, ook zicht op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitgevoerde werkzaamheden. Dit is geen primair object van onderzoek bij de interne controle, echter daar waar nodig en mogelijk adviseren we onze collega's op dit gebied.

4. Aanpak VIC 2023

4.1 Risicoanalyse processen

De basis voor de werkzaamheden van de verbijzonderde interne controles is een risicoanalyse. De begroting 2023 stelde ons in staat de financieel meest omvangrijke processen (lasten en baten) binnen de gemeente te identificeren. Van deze processen maakten we een risicoanalyse door het kwantificeren van een aantal vooraf bepaalde variabelen, die elk een grote impact (kunnen) hebben op de financiële rechtmatigheid van de processen:

- Omvang van het proces in de begroting: hoe financieel omvangrijker het proces hoe groter de mogelijke risico's in dit proces voor de financiële rechtmatigheid.
- Complexiteit en wijzigingen in wet- en regelgeving: in het normenkader is aangegeven welke wet- en regelgeving van belang is voor de financiële rechtmatigheid in een proces. De complexiteit van deze wet- en regelgeving, maar ook mogelijke wijzigingen in deze wet- en regelgeving in de controleperiode hebben effect op de risico's.
- Opmerkingen door accountant/VIC: bevindingen n.a.v. eerdere controles door accountant en/of ons cluster kunnen wijzen op risico's ten aanzien van de financiële rechtmatigheid.
- Informatieveiligheid en privacy: processen die gevoelig zijn voor privacy-aspecten en/of informatieveiligheid kunnen grotere risico's met zich meebrengen.
- Effectiviteit van de getroffen beheermaatregelen: de effectiviteit van beheermaatregelen in een proces heeft betrekking op de mate waarin de financiële rechtmatigheid is geborgd in dit proces. Van belang is dat dit aantoonbaar is, bijvoorbeeld door uitgevoerde controles.
- Mutaties in procedures/autorisaties: Mutaties in werkafspraken, procedures en/of autorisaties in een proces hebben effect op de risico's.
- Misbruik/oneigenlijk gebruik: het risico op misbruik/oneigenlijk gebruik verschilt per te controleren proces. Dit risico is afhankelijk van diverse factoren die zowel op de interne organisatie van de gemeente als op externe factoren betrekking hebben. Dit betreft factoren zoals:
 - financiële omvang en het aantal transacties in het proces (intern);
 - mate van functiescheiding in het proces (intern);
 - aanwezigheid en duidelijkheid van werkinstructies en procesbeschrijvingen (intern);
 - duidelijke norm waar de uitkomst van een proces aan moet voldoen (intern);
 - juistheid van door derden aangeleverde informatie zoals aanvragen en bijbehorende stukken maar ook facturen (extern).
- Afhankelijkheid van derden: naarmate de gemeente voor de (rechtmatige) uitvoering van een proces afhankelijk is van derden nemen de risico's in het proces toe. Dit hangt af van goede afspraken tussen de gemeente en uitvoerder van het proces over de beheersing en borging van de rechtmatigheid in de processen.

Op basis van eerder uitgevoerde controles en ervaring kenden we per proces een waarde toe aan voorgenoemde risicovariabelen: waarde 10 (hoog risico), waarde 5 (gemiddeld risico) of waarde 0 (laag risico). Het totaal van de waardes per proces bepaalt de risicoscore. De risicoanalyse is opgenomen in bijlage 1 van dit intern controleplan. De financieel meest risicovolle processen (zowel baten als lasten) zijn onderwerp van onze onderzoeken. Daarnaast onderzoeken we één (qua financiële omvang) kleiner proces. Dit jaar kiezen we

voor de Leges Burgerzaken. We stemmen de te onderzoeken processen af met de accountant.

De risicoscore is medebepalend voor de omvang van de steekproeven voor de controle van de werking van het proces. De definitieve omvang van de steekproef bepalen we in overleg met de accountant op basis van de werkelijke te controleren massa (omvang geldstroom) van de te onderzoeken controleperiode.

4.2 Controlewerkzaamheden

Per proces voeren we de volgende werkzaamheden uit:

Controle van de Opzet

Na bestudering van de wet- en regelgeving (normenkader) en (voor zo ver aanwezig) proces- en werkbeschrijvingen voeren we gesprekken met betrokkenen in het proces om zodoende in beeld te brengen:

- wie is betrokken in het proces en wie voert welke handelingen wanneer uit;
- welke systemen worden gebruikt, welke processtappen worden hoe en waar in het systeem vastgelegd;
- welke functiescheidingen zijn aanwezig in het proces (beschikken, bewaren, controleren, registreren en uitvoeren).

In de gespreksverslagen leggen we hiermee de (theoretische) opzet van het proces vast.

Controle van het Bestaan

Nadat we de opzet van het proces in kaart hebben gebracht, lopen we aan de hand van één deelwaarneming het hele proces in detail na (zoals bepaald bij de controle van de opzet). Hiermee stellen we het bestaan van het proces vast. We documenteren deze controle zodat het reconstrueerbaar is en in beeld is hoe de rechtmatigheid in het proces binnen onze organisatie is geborgd. Op basis van de informatie maken we de checklist voor de controle van de werking van het proces (de praktijk) verder op maat. Daarnaast levert deze controle informatie op voor verdere verbetering van een proces.

Controle van de Werking

Op basis van de massa (omvang geldstroom) van het te onderzoeken proces over de afgelopen periode bepaalt de accountant de omvang steekproef. Deze steekproef controleren we aan de hand van de vooraf – in de checklist - vastgestelde controlepunten.

De checklist is gebaseerd op het normenkader en de vastgestelde opzet en bestaan van het proces. Onderdeel van de controlepunten in de checklist is de naleving van het M&O beleid, dat wordt vastgesteld in april 2023.

We leggen de controle van de werking van de processen vast in de checklist en verzamelen onderliggende documentatie. Eventuele bevindingen leggen we voor hoor- /wederhoor voor aan de betrokken medewerkers. Na hoor- /wederhoor trekken we per steekproef-deelwaarneming (factuur) een conclusie over de financiële rechtmatigheid. De conclusie ten aanzien van de financiële rechtmatigheid kan zijn: goed of fout. Fouten hebben consequenties voor de rechtmatigheidsverantwoording.

4.3 Planning, analyse en rapportage

De processen met een hoge risicoscore controleren we elk kwartaal. Hierdoor kan de organisatie kortcyclisch bijsturen op eventuele bevindingen in deze processen. De controles op de minder risicovolle processen voeren we tweemaal per jaar uit. Enkele processen

controleren we op jaarbasis. De frequentie van de controles per proces is opgenomen in bijlage 1.

Na de controle van de werking stellen we een overzicht op van overkoepelende bevindingen en bijbehorende risico's. Twee keer per jaar delen we het overzicht met betrokkenen in het proces en organiseren een oorzakenanalyse met hen. Doel van die analyse is om gezamenlijk de oorzaken voor de bevindingen vast te stellen en tot concrete acties te komen om deze oorzaken weg te nemen. Onderdeel van de oorzakenanalyse is te bepalen of sprake is van een incident of van een structurele situatie.

De overzichten van bevindingen, bijbehorende risico's, gezamenlijk vastgestelde oorzaken en geformuleerde acties bundelen we en leggen we per half jaar voor aan het OT en college. Het OT is verantwoordelijk voor het commitment van teams om acties op te volgen die door betrokkenen in het proces zijn geformuleerd. Eén keer per jaar stellen we een totaalrapportage op waarin per proces een eindconclusie is opgenomen over de financiële rechtmatigheid.

4.4 Overige werkzaamheden

Verbonden partijen

Om een uitspraak te kunnen doen over de financiële rechtmatigheid is het – naast de controle van opzet, bestaan en werking - van belang dat de afspraken met verbonden partijen in beeld zijn. Gemaakte contractafspraken met externe partijen kunnen invloed hebben op de financiële rechtmatigheid van onze organisatie. In 2023 brengen we in beeld met welke partijen we een samenwerkingsverband hebben en welke afspraken daarvoor zijn vastgelegd. De gemaakte afspraken vertalen we in risico's en zijn onderdeel van het risicomanagement.

Uitbestede werkzaamheden

De uitvoering van een aantal processen is geheel of gedeeltelijk uitbesteed aan externe partijen. Afhankelijk van de gemaakte contractafspraken beoordelen we in meer of mindere mate hoe het in- en externe proces eruit ziet, welke toetsingen wordt gedaan en of een VIC controle nodig is.

Rechtmatig gebruik Suwinet

Medewerkers die de processen binnen het Sociaal Domein uitvoeren, maken gebruik van gegevens die te raadplegen zijn via Suwinet. Raadplegingen zijn alleen geoorloofd wanneer deze noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wettelijke taken binnen de Participatiewet, IOAW en IOAZ. De aard van de gegevens is dusdanig gevoelig dat passende beveiligings- en controlemaatregelen ingericht dienen te zijn. Cluster Control voert de controle-werkzaamheden volgens het 'Beveiligingsplan Suwinet-inkijk 2022' uit.

Financiële omvang (in €) van het proces:	
Complexiteit van wet- en regelgeving	
Wijzigingen in wet- en regelgeving	
Opmerkingen Accountant/VIC	
Informatieveiligheid	
Privacy	
Effectiviteit geboden beheermaatregelen	
Mutaties in procedures en/of autorisaties	
Misbruik/eigenlijk gebruik	
10. Afname/tijdsduur van dorden	
Totaal risicoscore	
Frequentie controles	
Omvang steekproef 2022 (accountant)	

* bron: programmabegroting 2023
 ** omvang >1.000.000=10; 500.000-1.000.000=5; <500.000=0
 *** mutaties in beide = 10; in één van beide = 5; in géén = 0

Hoog = 50 tot 100 punten
Midden = 25 tot 50 punten
Laag = 0 tot 25 punten

0 = geen risico
5 = gemiddeld risico
10 = hoog risico

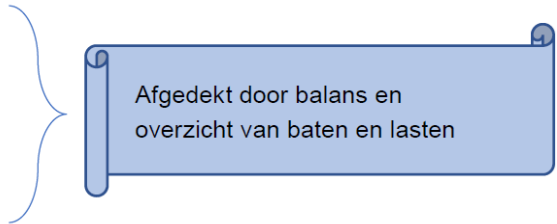
1) omvat: prestatieverklaring inkoop, autorisaties facturen, naleving interne inkoopbeleid en spend-analyse. Bron van het bedrag: totaal spendanalyse 2022
2) omvat: uitkeringen Algemene Bijstand, Bijzondere Bijstand (incl. Ei)
3) in 2022 heeft Cluster Control een review gedaan op de controle op de WSW uitgevoerd door Cluster Participatie
4) inclusief controle op overschrijding drempel schatkistbankieren en de renterisiconorm

Bijlage 2 Rechtmatigheid

Rechtmatigheid is 'voldoen aan wettelijke kaders en regelgeving'. Hierbij gaat het zowel om externe regelgeving (zoals Europese en nationale wetgeving) als om de eigen interne regels zoals deze in het normenkader zijn vastgelegd. In het kader van de eigen rechtmatigheidsverantwoording moet worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatige tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen overeenkomstig (financiële) wet- en regelgeving.

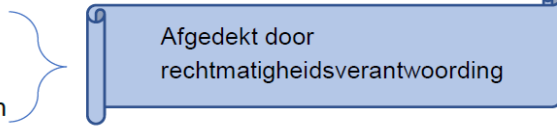
Criteria die de rechtmatigheidsverantwoording raken zijn:

- Calculatiecriterium
- Valueringscriterium
- Adresseringscriterium
- Volledigheidscriterium
- Aanvaardbaarheidscriterium
- Leveringscriterium



Afgedekt door balans en
overzicht van baten en lasten

- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium



Afgedekt door
rechtmatigheidsverantwoording

De volgende criteria worden afgedekt door de rechtmatigheidsverantwoording en daarom meegenomen in de controles door de VIC.

Begrotingscriterium:

Financiële beheershandelingen die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen moeten passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag en het begrotingsjaar van belang zijn.

Voorwaardencriterium:

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden zijn afkomstig uit de regelgeving en hebben betrekking op aspecten zoals doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. De verstrekking van (o.a.) subsidies en uitkeringen is bijvoorbeeld aan bepaalde voorwaarden verbonden. Het niet in acht nemen van deze voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid.

Misbruik-en-oneigenlijk-gebruikcriterium:

Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel om ten onrechte overheidssubsidies of - uitkeringen te verkrijgen, of met als doel om geen - of een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsgelden kan worden gelijkgesteld met het plegen van fraude, om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Ter voorkoming van fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, fraudeopsporing, handhaving en sancties.

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