

Auditplan 2021-2022



Auteur: Monique Heller-van den Acker, team Control
Datum: 1 december 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Doelstelling van het Auditplan	2
3. Actuele ontwikkelingen	4
3.1. Jaarplan en organisatieontwikkeling	4
3.2. Rechtmatigheidsverantwoording en doorontwikkeling VIC&A	4
3.3. COVID-19	5
3.4. Overige relevante ontwikkelingen	5
4. Reikwijdte van de verbijzonderde interne controle	7
4.1. Voorwaardencriterium	7
4.2. Begrotingscriterium	7
4.3. Misbruik en Oneigenlijk gebruik	8
5. Kaders waarbinnen de controle uitgevoerd wordt	9
5.1. Kadernota rechtmatigheid	9
5.2. Normenkader van de gemeente	9
5.3. Goedkeuringstolerantie	9
5.4. Rapporteringstolerantie	10
6. Bepalen financieel kritische processen	11
7. Gemeentebrede risicoanalyse	11
8. Controleaanpak	12
8.1. Inzicht in de interne beheersing	12
8.2. Interne controles	12
8.3. Communicatie en rapportage	13
9. Overige relevante onderwerpen	13
Bijlage 1: Overzicht interne controles	15

1. Inleiding

Voor u ligt het Auditplan 2021-2022 van onze gemeente Oosterhout. Met dit plan geeft het College van B&W invulling aan art. 212 en art. 213 van de Gemeentewet waarin ze verplicht is zorg te dragen voor de toetsing van de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie. In de 'Financiële verordening gemeente Oosterhout 2021' is dit voor onze gemeente nader uitgewerkt.

Gelet op het tijdstip van schrijven van het Auditplan, is ervoor gekozen om het Auditplan voor 2021 en 2022 gezamenlijk op te maken. Het Auditplan moet gezien worden als een masterplan en dus is het goed mogelijk dit voor twee jaren op te zetten, Het Auditplan wordt vervolgens nader uitgewerkt in de jaarlijkse interne controle plannen per proces.

In de huidige situatie geeft de extern accountant nog een oordeel omtrent de rechtmatigheid. Dit gaat veranderen naar verwachting met ingang van 1 januari 2022. Het College van B&W dient vanaf dat moment een zogenaamde Rechtmatigheidsverantwoording af te geven bij de jaarstukken. Hierin rapporteert het College aan de Raad over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. De extern accountant controleert vervolgens of de Rechtmatigheidsverantwoording van het College een getrouw beeld geeft.

Het voorstel voor de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording lift mee met het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers. Inmiddels is het wetsvoorstel niet controversieel verklaard, maar is nog niet bekend wanneer de zaak zal worden behandeld. Wellicht dat het wordt aangehouden tot de nieuwe Kamer.

Gedurende het schrijven van dit Auditplan zijn in de Nieuwsbrief IBI¹ redenen vermeld waarom naar verwachting het verslagjaar 2022 voor de eerste keer een Rechtmatigheidsverantwoording moet worden opgenomen in de jaarrekening. Maar dit is vanzelfsprekend onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring. Onze gemeente zal het jaar 2021 als pilotjaar gebruiken. In hoofdstuk 3 zal nader worden ingegaan op de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording.

2. Doelstelling van het Auditplan

Dit Auditplan bevat een uitwerking van de verbijzonderde interne controle (verder: VIC) binnen onze organisatie. De VIC heeft tot doel de getrouwheid en rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties vast te stellen. Naast deze formele rol kan de VIC op verzoek van Raad, College en/of directie onderzoeken naar specifieke onderwerpen of processen op het gebied van doelmatigheid of doeltreffendheid. In alle gevallen hebben de uitkomsten van de VIC tot doel de bedrijfsvoering van de gemeente te verbeteren.

De VIC is binnen onze organisatie belegd binnen Team Control, cluster Verbijzonderde Interne Controle & Auditing, hierna te noemen: VIC&A. Daarmee valt de VIC hiërarchisch onder de teamleider (tevens concerncontroller) van Team Control.

¹ Nieuwsbrief Interbestuurlijke Informatie nummer 103, juni 2021

VIC&A omvat 5,53 beschikbare FTE en is momenteel als volgt opgebouwd:

Functie/Rol	Omschrijving werkzaamheden	Formatie
		FTE
Senior Auditor	Algehele aansturing, eindverantwoordelijkheid voorbereiding en uitvoering onderzoeken (opstellen Auditplan, review opzet/uitvoering/rapportages interne controles en themaonderzoeken)	0,89
Medior Auditor	Linking pin tussen senior en overige auditors. Als ook verantwoordelijk voor de verbinding vanuit de VIC met de algehele organisatie met name op gebied van de bedrijfsvoering.	0,67
Interne Auditor	Vorbereiding en uitvoering interne controles en themaonderzoeken (inclusief opstellen werkprogramma's, plan van aanpak themaonderzoek en rapportage)	3,19
Auditmedewerker	Uitvoering interne controle en themaonderzoek	0,78
Totaal		5,53

Van de totale beschikbare formatie wordt ongeveer 1 FTE² op basis van langlopende dienstverlenings-overeenkomsten ingezet bij de controle van het sociaal domein bij de Dongemondgemeenten. Voor VIC&A blijft na aftrek van inzet bij andere gemeenten³ ongeveer 4,53 FTE beschikbaar.

In de uitvoering van de VIC trachten wij een maximale aansluiting te realiseren tussen de uitgevoerde verbijzonderde interne controle en door de extern accountant te verrichten werkzaamheden. Het intern Auditplan biedt de basis om jaarlijks te bezien welke processen onderdeel van de verbijzonderde interne controle uitmaken en wat de diepgang van de verbijzonderde interne controle werkzaamheden zal zijn. De verbijzonderde interne controles worden in overeenstemming met het vastgestelde Interne Controleplan uitgevoerd om de rechtmatigheid en de omvang van de risico's met betrekking tot financieel kritische processen vast te stellen. De resultaten van de verbijzonderde interne controles en eventuele (aanvullende) onderzoeken geven informatie over in hoeverre de gemeente 'in control' is. Daarbij wordt expliciet stilgestaan bij de mate van opvolging van geconstateerde verbeterpunten uit voorgaande perioden aan de hand van de Verbetermonitor. Samen geven zij aan in hoeverre Gemeente Oosterhout functioneert op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid. De uitkomsten hiervan worden gerapporteerd in Interne Controle-verslagen.

² Hiervan wordt 0,67 FTE extern ingehuurd om zodoende aan de dienstverleningsovereenkomst te kunnen voldoen.

³ De VIC Oosterhout voert ook auditwerkzaamheden uit voor Altena, Drimmelen en Geertruidenberg op het gebied van BUIG, WMO, Jeugdzorg en informatiebeveiliging.

Tevens zal de VIC na de jaarafsluiting een review uitvoeren op het balansdossier en de SiSa-bijlage. Deze interne review heeft tot doel om een oordeel te vormen over de kwaliteit van de balansdossiers en de SiSa-bijlage, zoals deze wordt opgenomen in de jaarrekening van de gemeente.

Kwaliteitsborging binnen VIC&A wordt onder andere gerealiseerd doordat de Senior Auditor lid is van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en confirmeert zich daardoor aan de beroepsregels en standaarden die gelden voor Registeraccountants. Specifiek voor de VIC zijn een aantal regels en standaarden relevant: dit zijn vooral de fundamentele beginselen die voor alle accountants gelden, de Nadere voorschriften kwaliteitssystemen (NVKS) en de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS) 610: Gebruik maken van de werkzaamheden van interne auditors. Deze laatste heeft betrekking op het door de externe accountant gebruik maken van de VIC. Tevens is relevant de BADO notitie: 'De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden'.

De overige interne auditors hebben een afgeronde HBO-opleiding of meerdere jaren ervaring op het gebied van controle en advies over beleid en bedrijfsvoering.

Permanente educatie voor de medewerkers van de VIC maakt tevens onderdeel uit van de kwaliteitsborging. In het periodiek teamoverleg en de specifieke themabijeenkomsten wordt verder gewerkt aan het teamgevoel en de gezamenlijke verantwoordelijkheid om de VIC op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen en te handhaven. Bij het periodieke overleg wordt ook de aanwezige inhoudelijke kennis/kunde op het gebied van auditing gedeeld. Tevens worden diverse trainingen/cursussen door de auditors gevolgd om zodoende de (specifieke) kennis te optimaliseren en uit te breiden.

3. Actuele ontwikkelingen

3.1. Jaarplan en organisatieontwikkeling

In de jaarplannen 2021 en 2022 van Team Control is voor het cluster VIC&A de doelstelling, zoals hierboven uiteengezet, ook opgenomen. Daarnaast is in het Jaarplan vermeld dat diverse bedrijfsvoeringsaspecten (structurele) aandacht behoeven, zoals het uitvoeren van DPIA's, informatiebeveiliging, prestatieverklaringen bij goedkeuren facturen, Verbetermonitor, actualiseren / verbeteren procesbeschrijvingen, verbetering contractbeheer en de implementatie van de Rechtmatigheidsverantwoording. Deze aspecten vormen mede onderdeel van de werkzaamheden, naast de regulier verbijzonderde interne controles, zoals deze nader zijn uiteengezet in hoofdstuk 4. Tevens wordt rekening gehouden met de geformuleerde specifieke doelstellingen in het kader van de organisatieontwikkeling, zoals nader beschreven in paragraaf 3.2.

Ter ondersteuning van de uitvoering van de werkzaamheden uitgevoerd door de VIC als ook ter borging van de kwaliteit en efficiency, is behoefte aan een audittool. Een (online) applicatie waarin alle onderzoeken en controles worden samengebracht waardoor het auditproces is geborgd, waarin gehanteerde controleaanpak zichtbaar is vastgelegd en uniformiteit is gewaarborgd. En waarbij de risico's en beheersmaatregelen op basis van de bedrijfsprocessen ook beter inzichtelijk worden gemaakt. In de begroting 2022 wordt rekening gehouden met de investering van een dergelijke audittool.

3.2. Rechtmatigheidsverantwoording en doorontwikkeling VIC&A

In het Plan van Aanpak Rechtmatigheidsverantwoording (d.d. 13 juli 2021 goedgekeurd door het College) is aangegeven dat de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording wordt gebruikt als impuls voor verbetering van de bedrijfsvoering. Deze ambitievariant wordt nader

uitgewerkt. Het jaar 2021 zal voor de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording als pilotjaar worden gebruikt, om zodoende klaar te zijn als naar verwachting over het verslagjaar 2022 de verplichting er zal zijn middels het goedgekeurde wetsvoorstel. Overigens kunnen wij momenteel voldoen aan de nieuwe wetgeving op basis van de minimale variant.

Teneinde ook de ambities uit Oosterhout Ontwikkelt waar te maken en te kunnen voldoen aan de Rechtmatigheidsverantwoording in de vorm van de ambitievariant, is het van belang om met gelijke ingang de aanscherping van verdedigingslijnen in de organisatie in te laten groeien. Er wordt van de teams een verdiepingsslag van de 'business as usual' verwacht en waarbij VIC&A daarin een faciliterende rol heeft.

De 1e en 2e lijns verdedigingslijnes⁴ vallen binnen het team dat verantwoordelijk is voor het (te controleren) proces. Dit sluit prima aan bij de insteek van 'zelforganisatie': de teamleider is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en getrouwheid van zijn processen. VIC&A zal de teams faciliteren op weg naar de 'team-rechtmatigheid' en zelforganisatie. Te starten bij het samen met de teams inventariseren van de inrichting en interne beheersing van de processen. Uiteraard behoeft hier niet van scratch af aan te worden begonnen. Het gaat erom een goed en duidelijk inzicht te verkrijgen, zodat slagvaardig verder gewerkt kan gaan worden aan de verbetering van de bedrijfsvoering.

Intentie vanuit VIC&A is daarbij om nog meer te gaan bewegen naar de 3^e verdedigingslijn. Een effectieve interne beheersing met een eenduidige strategie leidt tot een continue verbetering van de bedrijfsprocessen en draagt bij aan financiële betrouwbaarheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, slagvaardigheid en kwaliteit van dienstverlening. Het principe van zelforganisatie krijgt een stevige basis wanneer men weet 'in control' te zijn. Daarom wil VIC&A sturen op focus bij de teams op beheersing aan de voorkant. Hierbij moet er tevens een doorontwikkeling worden gemaakt van gegevensgericht naar meer proces- en systeemgerichte controles vanuit VIC&A. Hierbij willen wij ook tevens benadrukken dat de VIC een nuttig en onmisbaar instrument is voor het in control zijn van de eigen organisatie en dat het geen 'moetje' is voor de extern accountant.⁵

3.3. COVID-19

De komst van het coronavirus COVID-19 in maart 2020 heeft een enorme impact op ons allemaal. De wereldwijde pandemie heeft geleid tot ongekende omstandigheden en heeft ook veel beleidsterreinen van onze organisatie geraakt. Ook in 2021, en naar verwachting ook nog in 2022, hebben wij met de aanwezigheid van dit virus te maken. Bij de uitvoering van de auditwerkzaamheden wordt rekening gehouden met Corona-aspecten binnen elk proces. En daar waar dit aanleiding geeft tot nadere bijzonderheden, wordt hierover gerapporteerd.

3.4. Overige relevante ontwikkelingen

Er spelen momenteel naast bovengenoemde zaken nog diverse ontwikkelingen die van invloed zijn op de inrichting en uitvoering van de VIC. Deze zijn hierna kort samengevat:

- Automatiseringsomgeving
 - o De IT-omgeving is het fundament voor de meeste werkprocessen binnen onze organisatie. Door de toegenomen digitalisering, automatisering, informatiebeveiliging en privacy is een goede beheersing van de automatiseringsomgeving een must. De Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO) is het basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle overheidslagen dus ook bij ons als gemeente. Binnen de gemeente is in het kader van het ENSIA programma een CISO (Chief Information Security Officer) aangewezen voor de informatiebeveiliging en in het kader van de

⁴ Zie hiervoor de afbeelding die is opgenomen onder paragraaf 8.1

⁵ Tevens aandachtspunt vanuit de BADO notitie De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden d.d. 14 februari 2019

- AVG⁶ een FG (Functionaris Gegevensbescherming) aangewezen voor de gegevensbescherming. Het college van B&W heeft beleid vastgesteld voor informatieveiligheid en privacybescherming 2019-2021. Verdere uitvoering hiervan leidt bijvoorbeeld tot een jaarlijks informatiebeveiligingsplan en een jaarplan privacybescherming, waarin o.a. Data Protection Impact Assessment (DPIA) is opgenomen als actiepoint. Vanuit VIC&A willen we hierbij meer betrokken raken, enerzijds vanuit onze adviesrol en anderzijds doordat de verdere digitalisering van veel processen goedwerkende IT controls een voorwaarde zijn voor 'in control' zijn.
- In het kader van de jaarrekeningcontrole voert de extern accountant een IT-audit uit. In het Accountantsverslag van BDO d.d. 22 juni 2021 is vermeld dat BDO niet kan steunen op beheersmaatregelen binnen de primaire processen, omdat met name de IT General Controls⁷ niet altijd goed zijn opgezet of goed werken. In de Interne Controleplannen zal door de VIC&A daarom een aparte paragraaf worden opgenomen ten aanzien van de ITGC's. Bij de uitvoering van de auditwerkzaamheden zal vervolgens aandacht worden besteed aan opzet, bestaan en werking van de ITGC's met name gericht op applicaties en processen die gerelateerd zijn aan de jaarrekening.
 - Als organisatie zijn wij steeds meer informatiegestuurd aan het werken. De gemeente Oosterhout heeft in het bestuursakkoord en de visie informatiegestuurd werken een grote ambitie uitgesproken als het gaat over het gebruiken van data bij het maken, monitoren en evalueren van beleid. Vanuit Team Informatie, Innovatie en Beheer, cluster Gegevensmanagement wordt hieraan hard gewerkt. Hierbij staat gegevenskwaliteit centraal. Immers, zonder de juiste data van de juiste kwaliteit, is er ook geen betrouwbare informatie. Vanuit VIC&A is het de wens om ook steeds meer gebruik te gaan maken van deze aanwezige data en data-analyse meer in te gaan zetten bij de uitvoering van onze auditwerkzaamheden. Ook zullen de ontwikkelingen op het gebied van process mining worden gevolgd om te bezien of process mining kan worden toegepast binnen onze auditwerkzaamheden.
- Fraude
 - De komende jaren zal er vanuit de accountantscontrole nog nadrukkelijker aandacht worden gegeven aan fraudepreventie. De beroepsorganisatie voor Accountants (de NBA) heeft hiertoe een notitie "Best practice maatregelen frauderisicobeheersing voor bestuurders en toezichthouders" onderhanden. In deze notitie komt nadrukkelijk de rol van bestuurders en toezichthoudende organen zoals de gemeenteraad bij het voorkomen en detecteren van fraude aan de orde.⁸ Vanuit VIC&A zullen wij meedenken over het vergroten van de actieve rol van de gemeenteraad / auditcommissie ten aanzien van de frauderisicobeheersing. De werkzaamheden vanuit VIC&A zullen overigens niet bestaan uit een specifiek fraudeonderzoek. Bij de uitvoering van de auditwerkzaamheden is aandacht voor mogelijke frauderisico's.
 - Opvolging aanbevelingen door directie vaststellen
 - Een aanbeveling die VIC&A vanuit de Managementletter 2020 van BDO d.d. 9 maart 2021 graag wil opvolgen en ook aansluit bij de verdere doorontwikkeling, is om de bevindingen en aanbevelingen uit de VIC te delen met de directie, zodat zij de kaders verder kunnen vormgeven en de organisatie kunnen bijsturen. Bij de volgende auditwerkzaamheden kan VIC&A de opvolging van de bijsturing vaststellen. Hiermee wordt tevens een Plan-Do-Check-Act cyclus gewaarborgd.
 - 213 a onderzoek
 - Het uitvoeren van een periodiek 213a onderzoek behoort ook tot de werkzaamheden van de VIC. Voor dit onderzoek is een stagiair aangetrokken, die zorg moet dragen voor de onderzoeksofzet. Zoals reeds vermeld zal naar alle waarschijnlijkheid in 2022 de Rechtmatigheidsverantwoording worden ingevoerd. Mede ten behoeve van deze ontwikkeling zal de VIC ook starten met het implementeren van een audittool. Beiden zal veel tijd en capaciteit van

⁶ Algemene verordening gegevensbescherming, welke van toepassing is vanaf 25 mei 2018

⁷ ITGC'S zien toe op logische toegangsbeveiliging, wijzigingsbeheer en continuïteit.

⁸ Zoals vermeld in het BDO Accountantsverslag 2020 Gemeente Oosterhout d.d. 22 juni 2021

VIC&A vragen. Tevens vragen regelingen in het kader van de Coronapandemie (TOZO en TONK) extra controles. Hierdoor zou het kunnen voorkomen dat er niet genoeg capaciteit is om tot uitvoering van het 213a onderzoek over te gaan. Naar een oplossing wordt hiervoor gezocht.

4. Reikwijdte van de verbijzonderde interne controle

De VIC ziet toe op de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. Voor uitvoering van de controle wordt jaarlijks door de commissie BBV een kadernota rechtmatigheid uitgegeven. Deze kadernota bevat de kaders waarbinnen de rechtmatigheidscontrole uitgevoerd dient te worden. Uit de kadernota blijkt dat rechtmatigheid in essentie in 3 onderdelen uiteen valt:

4.1. Voorwaarden criterium

Bij het voorwaarden criterium gaat het erom dat bepalingen in wet- en regelgeving worden nageleefd. Voor de rechtmatigheidscontrole zijn met name de gestelde voorwaarden, die betrekking hebben op recht (heeft de ontvanger wel recht op de vergoeding of subsidie), hoogte (klopt het bedrag, is de berekening juist) en duur (zijn de juiste termijnen in acht genomen) van belang. Een voorbeeld van het niet naleven van het voorwaarden criterium is het ten onrechte niet Europees aanbesteden van een opdracht.

4.2. Begrotings criterium

Het begrotings criterium ziet toe op het respecteren van het budgetrecht van de raad. Daartoe dient te worden getoetst of begrotingsafwijkingen en met name overschrijdingen door de raad zijn geautoriseerd. Deze moeten tijdig, en in elk geval in het begrotingsjaar zelf, aan de raad worden voorgelegd. Als een wijziging niet meer in het jaar zelf is voorgelegd zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig, maar de VIC (en de externe accountant) kijkt per geval in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een onrechtmatigheid die meeweegt in het oordeel van de accountant. Hiertoe wordt de volgende tabel gehanteerd:

Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men 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
Budgetoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn geautoriseerd. 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
Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	

Budgetoverschrijdingen 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	
Budgetoverschrijdingen 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
Budgetoverschrijdingen betreffende 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 ervoor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. <ul style="list-style-type: none"> geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar geconstateerd na verantwoordingsjaar 	X	X
Budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen of totaal geautoriseerd budget) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. <ul style="list-style-type: none"> jaar van investeren afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren 	X	X

Bron: Kadernota Rechtmatigheid 2018 commissie BBV⁹

4.3. Misbruik en Oneigenlijk gebruik

Daarnaast speelt het misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium bij gemeenten een belangrijke rol. Het M&O-criterium geldt in het bijzonder voor bijdragen om niet en subsidies; worden subsidies terecht verstrekt en worden ze ook voor het doel waarvoor het is gegeven gebruikt? Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheids gelden toe te eigenen en is dan ook onrechtmatig. Bij oneigenlijk gebruik is feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving, maar is dit in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig.

⁹ Na parlementaire goedkeuring van het wetsvoorstel van de invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording, zal de commissie BBV de Kadernota Rechtmatigheid aanpassen. Momenteel is de Nota van 2018 dus nog van toepassing. Wel is er per 30 augustus 2021 een addendum op de Kadernota rechtmatigheid 2018 gekomen (Addendum Kadernota Rechtmatigheid 2021), waarin een aantal onderdelen zijn opgenomen welke los staan van de voorgenomen wetswijziging van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.

5. Kaders waarbinnen de controle uitgevoerd wordt

5.1. Kadernota rechtmatigheid

Zoals hiervoor gesteld, wordt de controle uitgevoerd binnen de kaders van de kadernota rechtmatigheid. Dat betekent dat het Auditplan uitgaat van een controle op de financiële rechtmatigheid op het voorwaardencriterium, het begrotingscriterium en het M&O criterium. Ook na invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording zal dit niet anders zijn. Mochten na parlementaire goedkeuring van het wetsvoorstel andere kaders worden benoemd, dan zal VIC&A hiermee rekening houden bij de uitvoering van de auditwerkzaamheden en indien noodzakelijk een Addendum op dit Auditplan uitbrengen.

5.2. Normenkader van de gemeente

Voor het toetsen van het voorwaardencriterium (naleving van wet- en regelgeving) is het relevant een normenkader te hebben welke wet- en regelgeving aan getoetst dient te worden. Dit normenkader is opgenomen in het Controleprotocol van de gemeente Oosterhout. Minimaal jaarlijks wordt het normenkader opgesteld of geactualiseerd door de organisatie en ter besluitvorming voorgelegd aan het College van B&W. Na vaststelling door het College wordt het normenkader ter kennisgeving aan de raad aangeboden. Door deze in de kadernota rechtmatigheid geadviseerde methode wordt recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van het College terwijl de Raad wel kennis kan nemen van het normenkader en eventueel speerpunten voor de controle kan meegeven.

Voor het normenkader worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:



5.3. Goedkeuringstolerantie

De goedkeuringstolerantie wordt gesteld op 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden van de omvangsbasis. De omvangsbasis bestaat uit de totale lasten inclusief toevoegingen aan reserves van de gecontroleerde jaarrekening exclusief onderlinge overboekingen tussen reserves. Het is daarbij de doelstelling van de controle om met een redelijke mate van zekerheid, vastgesteld op 95%, een oordeel te vormen dat de jaarrekening geen fouten of onzekerheid boven de gestelde goedkeuringstolerantie bevat.

In onderstaande tabel is de relatie tussen goedkeuringstolerantie en het oordeel weergegeven:

	<1%	≥1% maar <3%	≥3%	≥10%
Fouten	Goedkeurend	Oordeel met beperking	Afkeurend	Afkeurend
Onzekerheden	Goedkeurend	Goedkeurend	Oordeel met beperking	Oordeelonthouding

Voor onze gemeente betekent dit op begrotingsbasis een goedkeuringstolerantie van:

Basis:	Begroting 2021 ¹⁰	Begroting 2022
Totale lasten programma's	€ 161.179.000	€ 163.909.000
Stortingen in reserves	€ 3.131.000	€ 4.419.000
Totale lasten (incl. reservemutaties)	€ 164.310.000	€ 168.328.000
Goedkeuringstolerantie in € (1%)	€ 1.643.100	€ 1.683.280

Let op: de goedkeuringstolerantie wordt gedurende de controle bijgesteld op basis van de werkelijke lasten en stortingen in reserves. Daarmee kan de goedkeuringstolerantie in omvang gedurende het jaar wijzigen. Bovenstaand bedrag is louter ter indicatie.

5.4. Rapporteringstolerantie

Waar de goedkeuringstolerantie wat zegt over de diepgang van de controle, is de rapporteringstolerantie de grens waarboven gerapporteerd wordt. Hierbij merken wij op dat wij intern, gelet op ons doel de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering te stimuleren aan de proceseigenaren alle bevindingen zullen rapporteren.

Richting College en Raad zal het over het algemeen zo zijn dat niet alle fouten gerapporteerd hoeven te worden. Op grond van artikel 5 lid 1 van het Bado volgt de rapporteringstolerantie uit de goedkeuringstolerantie. De gemeenteraad stelt de jaarlijks te hanteren rapporteringstolerantie voor de externe accountant vast. Deze rapporteringstolerantie volgen wij intern ook. De rapporteringstolerantie voor 2021 en 2022 bedraagt:

Rapporteringstolerantie	€ 50.000
-------------------------	----------

¹⁰ Inclusief tussentijdse begrotingswijzigingen

6. Bepalen financieel kritische processen

Op grond van de hierboven gestelde goedkeuringstolerantie kan bepaald worden welke processen als financieel kritisch worden aangemerkt. Dit zijn processen die voldoen aan de volgende criteria:

- Kwantitatief: processen of balansposten waarvan de omvang in € \geq 35% van de goedkeuringstolerantie is; of;
- Kwalitatief: processen of balansposten die ongeacht hun omvang vanwege andere redenen betrokken dienen te worden. Hierbij valt te denken aan specifieke projecten of politiek gevoelige dossiers.

Op basis van de begroting wordt jaarlijks bepaald welke processen en balansposten aangemerkt zijn als financieel kritisch. Deze vormen dan de basis voor de verdere uitwerking van de auditwerkzaamheden.

7. Gemeentebrede risicoanalyse

Per financieel kritisch proces wordt een risicoanalyse uitgevoerd om inzicht te krijgen in verhoogde risico's op fouten dan wel fraude. De uitkomsten van deze risicoanalyse bepalen de diepgang en in sommige gevallen de aanpak van de controle. De risicoanalyses worden uitgevoerd langs het volgende model:

waarschijnlijkheid	hoog	verhoogd	significant	significant
	middel	normaal	verhoogd	significant
	laag	normaal	normaal	verhoogd
		laag	middel	hoog
		impact		

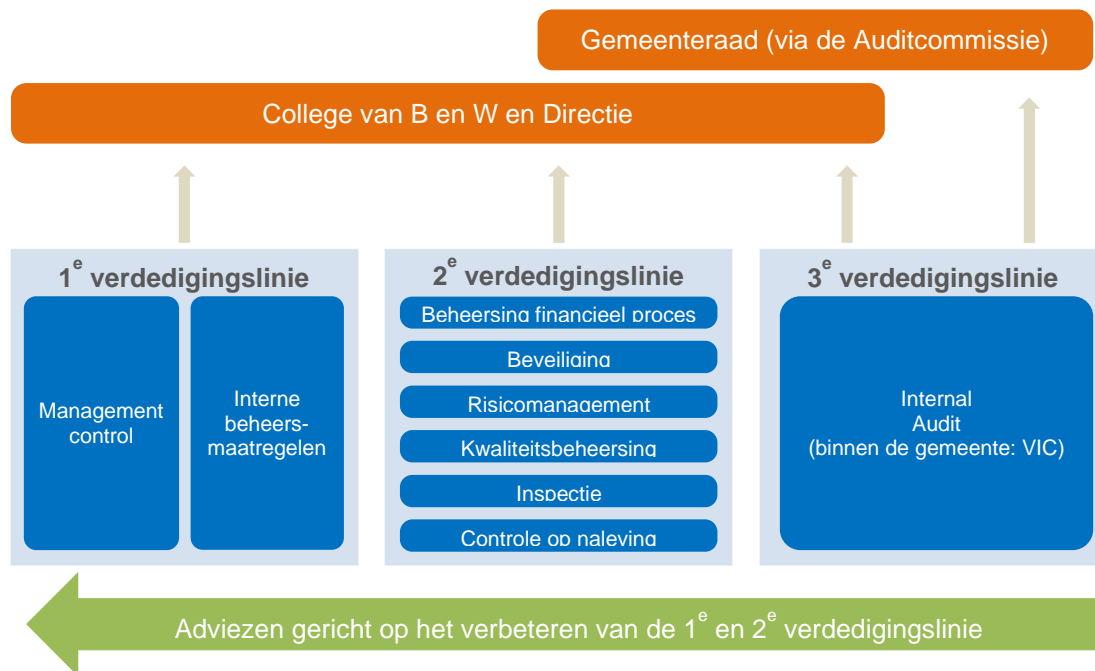
De uitkomsten van de risicoanalyses, onderscheid naar het risico op fouten en het risico op fraude, worden gedocumenteerd en kunnen gedurende de uitvoering van de controle nog worden bijgesteld op basis van nieuw verkregen inzichten of informatie.

8. Controleaanpak

8.1. Inzicht in de interne beheersing

Voor alle financieel kritische processen verkrijgen wij inzicht in de opzet van de interne beheersing. Daarbij zullen wij op basis van een interview met de proceseigenaar inzicht krijgen in de opzet van de interne beheersing en voor relevante beheersmaatregelen het bestaan van deze maatregelen via een lijncontrole (een waarneming van één item) vaststellen.

Voor het beoordelen van de interne beheersing hanteren wij het zogenaamde 'lines of defence' model:



Doelstelling van de toepassing van dit model is dat wij proceseigenaren actief zullen adviseren op het verder doorontwikkelen van hun processen. Daarbij is het uitgangspunt waar effectief en efficiënt beheersmaatregelen zo veel als mogelijk in de eerste lijn ingericht worden.

8.2. Interne controles

Op basis van de gemeentebrede risicoanalyse en in overleg met de extern accountant worden interne controles uitgevoerd met als doel de kwaliteit van de gehanteerde werkwijze te beoordelen (ten opzichte van de voorgeschreven werkwijze en het toetsingskader) en waar nodig verbeterpunten aan te dragen. Daarnaast worden de uitkomsten van de interne controle beoordeeld door de extern accountant en meegewogen bij de totstandkoming van de controleverklaring.

In Bijlage 1 zijn interne controles opgenomen, die jaarlijks terugkerend zijn op basis van beoordeling financieel kritisch. Deze worden volgens een vaste cyclus verspreid over het jaar uitgevoerd aan de hand van de opgestelde Interne Controleplannen per onderwerp, rekening houdend met de genoemde gemeentebrede (fraude)risicoanalyse. De controle op de financiële stromen wordt in principe organisatie/procesgericht uitgevoerd, waarbij wordt gesteund op de kwaliteit van de administratieve organisatie/interne beheersing om de gegevensgerichte werkzaamheden zoveel mogelijk te beperken. Waar de kwaliteit van de AO/IB nog tekort schiet, wordt gegevensgericht gecontroleerd.

Elementen die deel uitmaken van het Interne Controleplan per proces zijn onder andere:

- Doelstelling van de interne controle;
- Relevante wet- en regelgeving;
- Omvang in €;
- Risico's vanuit het normenkader;
- Key controls (belangrijkste beheersmaatregelen).

Naast bovenstaande onderwerpen van interne controles, voert de VIC ook een periodieke controle uit op het gebruik van Suwinet met voorgeschreven verslaglegging (Informatiebeveiliging) en is tevens betrokken bij de uitvoering van DPIA's (Privacy). De controle op de significante geldstromen vanuit de GREX worden door de extern accountant uitgevoerd in nauwe samenwerking met onze planeconoom. De controle op de Algemene uitkering Gemeentefonds vindt plaats door een adviseur van team Control, cluster Planning&Control. Op deze wijze zijn minimaal alle onderkende (financieel) kritische processen/jaarrekeningposten onderwerp van controle.

8.3. Communicatie en rapportage

Een belangrijk aandachtspunt van de VIC blijft de communicatie over planning, uitvoering en rapportage van de onderzoeken.

De directie en de teamleiders worden periodiek geïnformeerd over de uitvoering van het Auditplan, de belangrijkste uitkomsten van de interne controles en themaonderzoeken en de implementatie van de aanbevelingen/verbeterpunten op basis van de Verbetermonitor. Om de zichtbaarheid van de VIC te vergroten en de aanwezige specifieke kennis/kunde optimaal te benutten vanuit de organisatie, zal de VIC meer proactief communiceren over de uit te voeren en uitgevoerde interne controles en themaonderzoeken.

Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden worden de volgende rapportages uitgebracht:



Gremium	Doelstelling
Proceseigenaren	Feitelijke bevindingen afstemmen Adviezen afstemmen
Directie	Ter kennisgeving
College	Rapportage is gericht aan het College (verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering)
Raad	Een bestuurlijke samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt aan de Raad ter beschikking gesteld.

9. Overige relevante onderwerpen

Naast de hierboven beschreven reikwijdte van de VIC, waarbij de reguliere controles op de belangrijkste financiële stromen op basis van de gemeentebrede risicoanalyse centraal staan, voert de VIC tevens Themaonderzoeken uit. De toegevoegde waarde van de VIC wordt vergroot door bij de implementatie van nieuw beleid of aspecten van bedrijfsvoering gevraagd en ongevraagd advies over borging van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid te

verstrekken. Aandachtsgebieden zijn hierbij onder andere de TOZO-regeling, Informatiebeveiliging en Privacy.

Afhankelijk van de eigen behoefte en de behoefte van andere gemeenten wordt proactief gecommuniceerd over onderzoeksaanpak van interne controle en themaonderzoeken teneinde deze te optimaliseren. Hiervoor neemt de senior auditor deel aan het Regionaal IC overleg MWB.

De interne Auditfunctie (VIC) is landelijk behoorlijk in ontwikkeling. De senior auditor is aangesloten bij het "Internal Audit Netwerk Gemeenten". Binnen deze kring worden kennis en ervaringen gedeeld over allerlei ontwikkelingen zoals Informatiebeveiliging, Sociaal Domein en de Rechtmatigheidsverantwoording College. Daarbij wordt vooral bekeken wat de effecten zijn van deze ontwikkelingen op de rol van de internal auditor (de VIC) en advies uitgebracht richting beleidsmedewerkers om waar mogelijk het vast te stellen beleid aan te passen.

De senior auditor binnen de VIC treedt tevens als contactpersoon op richting de Rekenkamer om Rekenkameronderzoeken zo optimaal mogelijk uit te kunnen laten voeren.

Bijlage 1: Overzicht interne controles

Interne controle	Omschrijving object van onderzoek	Specifieke aandachtspunten
Inkopen en Aanbesteden	Beoordeling van het gehele proces van aanbesteding tot en met betaling, inclusief autorisatiebevoegdheden en verwerking in de financiële administratie.	<p>Beoordeling juistheid boekingen en vereisten facturen;</p> <p>Naleving (EU-) aanbestedingsregels en het intern inkoop- en aanbestedingsbeleid;</p> <p>SDO Notitie "Uitvoering van de controle op aanbestedingsrechtmatigheid bij de jaarrekeningcontrole van decentrale overheden";</p> <p>Kwaliteit Contractbeheer;</p> <p>Zichtbare controle, autorisatie betalingen en onderbouwing prestatieverklaring;</p> <p>Juiste en volledige verwerking van investeringen op kredieten en afschrijvingen.</p>
BUIG	Rechtmatigheid van de betalingen	<p>Heronderzoeksplan 2017 e.v.;</p> <p>TOZO als themaonderzoek en TONK als onderdeel van BUIG.</p>
WMO	Rechtmatige verstrekkingen van maatwerkvoorzieningen	<p>Toegangsproces;</p> <p>Registratie SSD;</p> <p>Uitvoeringsbesluit en Verordening;</p> <p>Prestatielevering;</p> <p>Verantwoording/Controle zorgaanbieders;</p> <p>Coronacrisis (continuering en financiering zorg).</p>
Jeugdzorg	Rechtmatige verstrekking van zorg	<p>Toegangsproces;</p> <p>PGB;</p> <p>Levering zorg;</p> <p>Woonplaatsbeginsel;</p> <p>Bevoorschotting/ Afrekening;</p> <p>Verantwoording/Controle zorgaanbieders;</p> <p>Coronacrisis (continuering en financiering zorg).</p>

Inhuur personeel	Rechtmatigheid inhuur derden (personeel)	Rechtmatigheid inhuur personeel; Inhuur via gecontracteerde uitzendbureaus en gebruik van systeem Flex-Westbrabant (DAS); Juistheid en volledigheid facturering via Flex-Westbrabant.
Personele lasten	Salarismutaties	Juiste en volledige verwerking van salarismutaties (incl landelijke wet- en regelgeving); ISAE 3402 verklaring ADP; Aansluiting salarisadministratie en financiële administratie; Juiste en volledige verwerking van in- en uitdiensttredingen (in- door en uitstroomproces); Rechtmatigheid declaraties variabele looncomponenten; Wet Normering Topinkomens; Nevenwerkzaamheden; Juiste toepassing Werkkostenregeling.
Subsidies	Rechtmatigheid verstrekte subsidies	OPC's; Overheidsopdracht of subsidie; Subsidies in Zaaksysteem (audittrail, logging etc).
Omgevingsvergunning/ leges	Opleggen van bouwleges	Functiescheiding in het proces; Juiste toepassing legesverordening; Volledigheid facturering bouwleges; Ontwikkelingen nieuwe Omgevingswet.
Treasury	Rechtmatigheid financieel beheerhandelingen (o.a. afsluiten leningen)	FIDO; Functiescheiding; Dossiervorming; Kwaliteit liquiditeitsprognose; Contant geld; Coronacrisis (inbaarheid vorderingen).
Sisa	Verantwoordingen van specifieke gelden vanuit Rijk/ Provincie.	Review van dossiers adviseurs Planning&Control en beleidsmedewerkers; Juiste en volledige aanlevering aan Ministerie van de (Sisa)-verantwoordingen.

Jaarrekening	Juistheid en volledigheid opgenomen posten in de jaarrekening.	Onderbouwing balansposten, jaarafgrenzing, toelichtingen; Begrotingsrechtmatigheid.
Volledigheid opbrengsten	Juistheid, volledigheid opbrengsten (o.a. burgerzaken, parkeren, belastingen, sportactiviteiten, gemeentewerf, ontvangen subsidies). O.b.v. roulatieschema.	Tariefcontrole op leges; Staan tegenover geleverde diensten waaruit geld gegenereerd moet worden ook daadwerkelijk opbrengsten (volledigheid); Contant geld.
Equalit	Inkomende geldstromen in relatie tot afgesloten contracten.	Equalit is onderdeel van de gemeentebrede interne controles; Juistheid, volledigheid inkomende geldstromen; Tariefstelling/Contracten; ISAE 3402 verklaring.