

# Kadernota interne controle Gemeente Hellendoorn

## 1. Inleiding

Sturen op resultaat, meetbaar maken van prestaties, slagvaardig opereren en vergroten van de transparantie: speerpunten binnen vrijwel iedere gemeente. En het belang hiervan neemt alleen maar toe in de context van een steeds dynamischer en kritischer wordende maatschappij. De burger staat centraal en verwacht ook steeds meer. Juist, tijdig, op maat, snel en met service. En uiteraard rechtmatig, integer en doelmatig. Dit stelt hoge eisen aan de interne organisatie. Interne controle is daarbij een belangrijke schakel in het proces. Een schakel die tot taak heeft om bestuur en management een spiegel voor te houden over hoe zaken binnen de gemeentelijke organisatie worden opgepakt en beheerst.

Een goed opgezette interne controle is een belangrijke pijler waarop de gemeente Hellendoorn in het kader van haar interne bedrijfsvoering/ planning en control moet kunnen steunen. Niet alleen voor wat betreft het controleren en signaleren van tekortkomingen in de uitvoering, maar zeker ook voor het bijsturen en het afleggen van verantwoording. De resultaten uit interne controles geven informatie over in hoeverre de gemeente Hellendoorn beheersing heeft over de bedrijfsvoering, ofwel 'in control' is.

In deze nota staan de organisatiebrede kaders, richtlijnen en uitgangspunten voor de wijze waarop de interne controle is opgezet. De nota vervangt het huidige interne controleplan uit 2006.

## 2. Doel interne controle

Onder interne controle verstaan we de *controle ten behoeve van de leiding van de organisatie om de betrouwbaarheid van de bedrijfsvoering zoveel mogelijk te garanderen*. Het gaat om het geheel van maatregelen en procedures die ontworpen zijn om een redelijke zekerheid te verschaffen over:

1. het bereiken van de doelstellingen;
2. het naleven van wetgeving en procedures;
3. de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie;
4. het efficiënte en economisch gebruik van middelen;
5. de bescherming van gemeentelijke eigendommen;
6. het voorkomen van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude.

De aspecten doeltreffendheid en doelmatigheid (de punten 1 en 4) worden in deze kadernota niet verder uitgewerkt. Hiervoor is een aparte verordening opgesteld – de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid – op basis van artikel 213a van de Gemeentewet.

Interne controle heeft als doel om onvolkomenheden in de procesbeheersing en de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren. Het verschaft de organisatie inzicht in het bestaan en de werking van de relevante beheersmaatregelen, zodat aangetoond kan worden dat de bedrijfsvoering 'in control' is. Dat wil zeggen dat de bedrijfsprocessen betrouwbaar worden uitgevoerd en de informatievoorziening voor de sturing en verantwoording daarvan eveneens betrouwbaar is. Met de bevindingen en aanbevelingen uit de interne controles worden risico's in kaart gebracht. Dit stelt vervolgens het management in staat om deze risico's te beperken en de beheersing van de bedrijfsprocessen te verbeteren. Interne controle, verantwoording en bijsturing zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

### **3. Positionering en verantwoordelijkheden**

#### **Gemeenteraad**

Op grond van artikel 212 van de gemeentewet stelt de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid vast, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze financiële verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

De opdrachtverstrekking aan de accountant vindt plaats door de Raad. In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden is vastgelegd wat deze controle minimaal behelst. De Raad heeft in het controleprotocol de goedkeurings- en rapportagetoleranties vastgesteld. De Raad stelt de jaarrekening vast. Daarbij heeft de Raad de mogelijkheid om met betrekking tot bepaalde onrechtmatigheden een indenniteitsprocedure te starten. Dat betekent dat indien onrechtmatigheden voortkomen uit eigen regelgeving, de Raad de bevoegdheid heeft om bij voldoende uitleg deze onrechtmatige handelingen achteraf te sanctioneren. Indien de regel goed is, maar de naleving onvoldoende, dan is het aan de Raad om het college op te dragen maatregelen te nemen die een adequate naleving verzekeren.

#### **College**

Het college is verplicht (conform art. 212/ 213 van de Gemeentewet en artikel 27 van onze financiële verordening) zorg te dragen voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen. Het college dient zodanige maatregelen te treffen dat de rechtmatigheid van de gehele uitvoering gewaarborgd is. Het college legt verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering en de adequate vastlegging hiervan. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.

Om invulling te geven aan de verplichting wordt per proces een intern controleplan opgesteld (gestart wordt met de significante processen). Hierin staan alle noodzakelijk geachte controles. Deze plannen worden jaarlijks geactualiseerd. Het opstellen van die plannen is niet verplicht, maar is belangrijk voor een efficiënte aanpak van de interne controle.

Bij de jaarrekening geeft het college een schriftelijke bevestiging af aan de accountant waarin het de juiste en volledige informatieverstrekking verklaart voor zaken die in het kader van de getrouwheid en rechtmatigheid van belang kunnen zijn.

#### **Accountant**

De accountant controleert in opdracht van de gemeenteraad de jaarrekening en verstrekt een verklaring waarin hij een oordeel geeft over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid. De accountant is verantwoordelijk voor een degelijke en begrijpelijke onderbouwing van zijn oordeel in het verslag van bevindingen. De accountant toetst daarnaast jaarlijks de kwaliteit van de opzet, de invoering (het bestaan), en de werking van de belangrijkste interne controlemaatregelen voor alle significante (financiële) bedrijfsprocessen.

Wij werken toe naar een zodanige opzet van de interne controle zodat we grip hebben op de belangrijkste processen en deze beheersen. Bijkomend voordeel is dat de accountant daar maximaal gebruik van kan maken bij zijn (externe) controlewerkzaamheden.

#### **Rechtmatigheidsverantwoording door college van B&W**

Er komt een wetswijziging die het college van B&W verplicht tot een rechtmatigheidsverantwoording over de jaarrekening. De rechtmatigheidsverklaring wordt nu nog door de accountant afgegeven. Die hoeft dat dan straks niet meer te doen. Wel moet de accountant aangeven of de rechtmatigheidsverklaring van het college getrouw is. In die zin blijft de accountant over de schouder meekijken. Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording door het college onderstreept de 'politieke aanspreekbaarheid' van het college van B&W. Daarnaast zal de discussie over de rechtmatigheid van de uitgaven hierdoor naar verwachting eerder en scherper worden gevoerd tussen college en raad en minder

met de accountant. De nieuwe methodiek zal op zijn vroegst met ingang van het verantwoordingsjaar 2020 worden ingevoerd.

#### 4. Op welke criteria wordt getoetst

Bij de interne controles betrekken we onderstaande criteria. De criteria 1 t/m 6 hebben naast rechtmatigheid ook betrekking op getrouwheid. De criteria 7 t/m 10 zijn aanvullende criteria die alleen betrekking hebben op de rechtmatigheid.

<b>Criterium</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Voorbeeld</b>
1. Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	Legesbedragen, facturen.
2. Valuteringscriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist.	Aangaan en verantwoording van contracten en verplichtingen.
3. Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/of diensten.	Inkoop van goederen en/of diensten.
4. Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende).	Betalingsverkeer.
5. Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	Legesopbrengsten, onroerende zaakbelastingen, rioolheffingen, afvalstoffenheffing, grondverkoop.
6. Aanvaardbaarheids-criterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen.	Inkoop van goederen en/of diensten, verstrekken van subsidies.
7. Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting.	(Geen) overschrijding van een programma.
8. Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	Subsidievoorwaarden, aanbesteding, belastingwetgeving.
9. Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (= misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts) handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (= oneigenlijk gebruik)	Subsidieregelingen, kwijtschelding, uitkeringen.
10. Fraude	Fraude is bedrog, gepleegd door vervalsing van administratie en gericht op het behalen van een (vaak) financieel voor-	Oplichting, witwassen, identiteitsfraude, faillissementsfraude.

## 5. Opzet interne controle

Om als gemeente de betrouwbaarheid van de informatievoorziening te borgen en vast te stellen dat de naleving van wet- en regelgeving voldoet aan de daaraan te stellen eisen, is een goed opgezet en ingericht “controlehuis” van essentieel belang. De administratieve organisatie en de in de lijn ingerichte interne beheersmaatregelen vormen daarin een belangrijke basis.

Binnen de gemeente Hellendoorn onderscheiden we een eerstelijns en een tweedelijns interne controle.

### Eerstelijns interne controle

Eerstelijns interne controle zijn controlemaatregelen die onderdeel zijn van de (dagelijkse) werkprocessen binnen de teams (in de lijn) en die er voor zorgen dat het management zijn verantwoordelijkheid kan nemen. Wanneer de procesbeheersing in de lijn goed op orde is, kan tijdig worden bijgestuurd als dat nodig is. Dat voorkomt correcties achteraf, die relatief gezien vaak (veel) meer tijd kosten dan een goede beheersing vooraf. Daarom ligt de focus van interne controle in de lijn.

Bij de eerstelijns interne controle is in de eerste plaats een belangrijke rol weggelegd voor de teamhoofden. Hun integrale verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat zij verantwoordelijk zijn voor (het op orde brengen en houden van en de borging van) de eerstelijns interne controle binnen hun team.

Bij het bepalen van de diepgang en omvang van de controlemaatregelen weegt een aantal aspecten mee, zoals:

- de risico's die binnen het proces worden gelopen;
- de omvang van de geldstromen;
- welke zekerheden er in onder andere het proces en de informatiesystemen zitten;
- de bevindingen uit eerdere controles.

Team Financiën en Control adviseert, in samenwerking met de betreffende teams en de accountant, het management over de inrichting van de noodzakelijke controles. Uitvoering van de eerstelijns interne controles gebeurt in de teams/ in de lijn. Van de uitkomsten wordt een rapportage gemaakt, welke (ook) richting Financiën en Control gaat.

### Tweedelijns interne controle

De tweedelijns interne controle wordt ook wel verbijzonderde interne controle genoemd. De tweedelijns interne controle is het sluitstuk van “control” en wordt van buiten het primaire proces (buiten de lijn, niet inhoudelijk betrokken bij het (te controleren) proces) opgepakt.

Met de tweedelijns interne controle wordt op onafhankelijke wijze periodiek de opzet, het bestaan en de werking van de eerstelijns interne controle bekeken en beoordeeld door middel van deelwaarnemingen. Het aantal deelwaarnemingen per proces is afhankelijk van de frequentie dat een bepaalde beheersmaatregel in de lijn wordt uitgevoerd, zie daarvoor de controleplannen per proces. Doel van de tweedelijns interne controle is het vaststellen of de afgesproken eerstelijns interne controlemaatregelen (controle binnen de processen) zijn uitgevoerd, voldoende hebben gewerkt en of een adequate follow up is gegeven aan geconstateerde onvolkomenheden.

De tweedelijns interne controle zal grotendeels gebeuren aan de hand van de uitkomsten van de uitgevoerde eerstelijns interne controle. Team Financiën en Control voert de tweedelijns interne controle uit en rapporteert over de bevindingen aan de directie en concerncontrol.

### Risicogerichte benadering

Niet alles laat zich controleren. Het is daarom van belang om focus aan te brengen in de uit te voeren interne controles. De beoogde controlemaatregelen zijn gebaseerd op een risico-analyse. Zowel financieel als beleidsmatig. Een risico is daarbij opgebouwd uit de kans op een materiële fout in het proces en de impact die deze fout heeft. Aan de hand van de volgende criteria is geschat hoe groot de kans op een materiële fout in een proces is:

- Is er sprake van bevindingen uit voorgaande in- of externe controles die duiden op mogelijke risico's in processen als gevolg van een ontoereikende interne beheersing?
- Betreft het een proces met veel routinematige transacties of is er sprake van enkele (grote) handmatige transacties?
- Is er sprake van een proces waarbij er verhoogde risico's op fouten of fraude zijn door de aard van de transacties (bijvoorbeeld door frequent gebruik van contant geld)?
- Is er sprake van recente wijzigingen in de administratieve organisatie/ interne beheersing, gebruikte applicaties, wet- en regelgeving en/of bij het proces betrokken (key)functionarissen?

De kans dat schade wordt geleden in combinatie met omvang van de mogelijke schade, moet worden afgewogen tegen de investering die moet worden gedaan om die vorm van schade te voorkomen. De aanpak sluit aan bij de stappen die in onze organisatie zijn gezet om risicomanagement structureel te borgen. Een risicogerichte benadering draagt bij aan een goede prioriteitenstelling binnen de interne controle. De aandacht kan daardoor worden geconcentreerd op zaken die er echt toe doen. Aspecten als financieel belang, externe wet- en regelgeving en het maatschappelijk belang spelen daarbij mede een rol.

### *Frauderisico's*

Interne controle is niet specifiek gericht op het ontdekken van fraude. Indien er (vermoedens van) fraude worden geconstateerd, zullen deze worden gemeld bij directie en concerncontrol. Er zullen dan specifieke onderzoeken nodig zijn.

### **Controleplannen per proces**

De op te stellen controleplannen per proces geven structuur aan de (dagelijkse) uitvoering van de controlemaatregelen. Het geeft een leidraad voor de organisatie om te waarborgen dat (financiële) beheershandelingen getrouw en rechtmatig door de daartoe bevoegde personen worden uitgevoerd. Het is van belang dat deze interne controles zichtbaar worden vastgelegd, intern voor bestuur en management én extern voor de accountant.

Als startpunt van de interne controle worden jaarlijks de controleplannen per proces beoordeeld en waar nodig geactualiseerd (zie ook laatste alinea van deze paragraaf). Zodoende wordt bevestigd dat de eerstelijns interne controle in opzet en bestaan toereikend is.

In de controleplannen benoemen we per proces de noodzakelijke controlemaatregelen. De controleplannen bevatten concrete werkprogramma's waarin is aangegeven wie, wat, wanneer en hoe gaat controleren. En op welke wijze de uitkomsten worden vastgelegd en gecommuniceerd. Daarnaast is het in dit kader van belang om de werkprocessen (op hoofdlijnen) te beschrijven. Daarbij gaat het dan vooral om het geheel van "checks and balances" die in het proces zijn ingebouwd. De controleplannen worden door team Financiën en Control in samenwerking met de betreffende teams en de accountant voorbereid en na afstemming met het management en concerncontrol ter besluitvorming aan de directie voorgelegd.

De controleplannen zijn (natuurlijk) geen statische documenten. Indien nodig vindt aanpassing van een controleplan plaats op basis van voortschrijdend inzicht, actualiteit, nieuwe processen/ producten, gewijzigde wet- en regelgeving of andere informatie. De aanpassing van de controleplannen worden wederom voorbereid door team Financiën en Control en de teams en – na afstemming – ter besluitvorming aan de directie voorgelegd.

### *Selectie werkprocessen*

Een werkproces is een afgebakend geheel van eenduidige maatregelen van administratieve organisatie en interne controle. Het kan op verschillende teams betrekking hebben.

In de afgelopen periode is een begin gemaakt met het beschrijven van de belangrijkste processen en het benoemen van de risico's en interne beheersmaatregelen. Bij de selectie is gekeken naar de financiële omvang van de processen. Daarbij is aangesloten bij de materialiteitsgrens van 1% van het lastentotaal (inclusief dotaties aan de reserves), zoals ook genoemd in het controleprotocol accountantscontrole (vastgesteld door de gemeenteraad). De processen die in dat kader kunnen worden genoemd zijn:

Uitgaven		Inkomsten	
Proces	Fin. omvang*	Proces	Fin. omvang*
Inkopen en aanbestedingen (o.b.v. jaarrekening 2017)	€ 88,1 mln	Grondexploitatie	€ 5,3 mln
Betalingsverkeer (o.b.v. jaarrekening 2017)	€ 80,3 mln	Belastingopbrengsten	€ 15,3 mln
Personeelskosten	€ 20,5 mln	Huur- en pachttopbrengsten	€ 2,1 mln
Wet maatschappelijke ondersteuning	€ 8,2 mln		
Subsidieverstrekking	€ 4,8 mln		
Jeugdzorg	€ 5,7 mln		
Participatiewet	€ 5,4 mln		
Financiële administratie	Niet te bepalen		

\* Bedragen zijn op basis van de begroting 2018, tenzij anders aangegeven

In eerste instantie is de selectie van processen kwantitatief gemaakt, op basis van financiële stromen. Nadat de eerste processen zijn voorzien van een controleplan, kijken we ook naar het kwalitatieve aspect: welke processen houden de grootste/ meeste risico's in zich? In het controleplan per proces wordt bepaald hoe vaak een proces gecontroleerd moet worden. Het kan zo zijn dat kan worden volstaan met eens per 2 jaar, maar dat is afhankelijk van de financiële omvang en de risico's van een proces.

### Spreiding controlemaatregelen

De (eerste- en tweedelijns) interne controle worden – daar waar mogelijk – gespreid over het jaar uitgevoerd. Op die wijze verdelen we de werkdruk over het jaar en wordt het veel sneller een vast onderdeel van het 'dagelijkse' werk. Ook biedt het voordelen omdat verbanden dan vaak sneller en gemakkelijker kunnen worden gelegd. Veel belangrijker is echter dat een gespreide aanpak de mogelijkheid biedt om snel en adequaat in te spelen op mogelijke fouten in het primaire proces.

De frequentie van het uitvoeren van de controles wordt per proces bepaald. Voor het ene proces zal dit bijvoorbeeld 4 keer per jaar zijn, voor een ander proces bijvoorbeeld 2 keer per jaar. Alle controles worden zichtbaar vastgelegd. 2 keer per jaar verschijnt een samenvattende rapportage over de uitkomsten, (eventuele) bevindingen en aanbevelingen, bedoeld voor college, directie, concerncontrol en de accountant: 1 voordat de accountant start met de interim controle en 1 voordat de accountant start met de jaarrekeningcontrole.

### Onafhankelijkheid interne controle

Het is belangrijk dat binnen het proces van interne controle ruimte is voor een onafhankelijk oordeel over geconstateerde fouten en tekortkomingen. Die onafhankelijkheid is in een kleinere organisatie niet altijd voor de volle honderd procent te verwezenlijken. Dat geldt vooral voor de eerstelijns controle die dicht op het primaire proces zit. Met de splitsing tussen eerste en tweedelijns controle denken we de onafhankelijkheid binnen de interne controle voldoende geborgd te hebben. Daarnaast lopen de rapportages vanuit team Financiën en Control mede via de concerncontroller, die vanuit een onafhankelijke positie kan adviseren.

## 6. Aanpak interne controle

Voor het bepalen van de meest efficiënte en risicogerichte aanpak van de interne controle ligt de basis in de vraag of de processen in de lijn goed op orde zijn. Wanneer processen goed op orde zijn, kan een systeemgerichte aanpak gehanteerd worden, zodat gebruik wordt gemaakt van de eerste-lijns controles die reeds in het proces zijn uitgevoerd. Als processen niet voldoende op orde zijn, dan wordt een arbeidsintensievere gegevensgerichte aanpak gebruikt.

Systeemgerichte controle is het toetsen van de significante bedrijfsprocessen op kwaliteit van opzet, bestaan en werking van de interne beheersingsmaatregelen. Middelen hiervoor zijn onder meer procedurebeschrijvingen, checklists, interviews en proceduretests. De kern van deze toetsen is dat vastgesteld wordt in hoeverre de organisatie het proces en de daarin voorkomende risico's intern beheerst.

Bij gegevensgerichte controles worden aan de hand van deelwaarnemingen vastgesteld of een selectie van individuele transacties getrouw en rechtmatig is verantwoord in de administratie. Deze aanpak wordt gekozen indien onvoldoende gesteund kan worden op de inrichting van de processen in de lijn. Een nadeel hiervan is dat het aantal te controleren posten (fors) hoger uitvalt dan bij een systeemgerichte controle.

### IT omgeving

De gemeente steunt bij de uitvoering van de processen steeds meer op IT-systemen. Het is daarom van groot belang dat er aandacht is voor general IT-controls (onder andere logische toegangsbeveiliging, back-up/recovery en wijzigingsbeheer) en de in de gebruikte applicaties ingerichte geautomatiseerde controles (application controls) die van belang zijn voor een adequaat functionerend proces. De IT omgeving van de gemeente Hellendoorn zal jaarlijks door de externe accountant worden onderzocht, daarom zal dit aspect geen onderdeel uitmaken van de interne controle.

### Samenvatting

Interne Controle heeft als doel om onvolkomenheden in de procesbeheersing en de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren. Interne controle richt zich voornamelijk op de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van beheershandelingen.

De interne controle moet geborgd zijn in de lijn, dus in de processen. Wanneer de procesbeheersing in de lijn goed op orde en inzichtelijk is, voorkomt dit veel onnodig controlewerk achteraf. Reparatie achteraf kost meer tijd dan goede beheersing vooraf. De informatie uit interne controles plus de inbedding van interne controlemaatregelen in de organisatie helpen om de kwaliteit van de bedrijfsvoering in alle opzichten te verbeteren.

Interne controle begint bij procesbeheersing. Het inventariseren van de procesrisico's en de beheersingsmaatregelen die de procesrisico's verminderen zijn een belangrijke pijler voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de interne controle. Elke proceseigenaar dient een beeld te hebben van "wat kan er fout gaan in mijn proces" en "welke maatregel heb ik getroffen om te voorkomen dat deze fout wordt gemaakt". De eerstelijns interne controle moet geborgd zijn in het werkproces. Team Financiën en Control voert de tweedelijns interne controle uit waarbij de opzet, het bestaan en de werking van de beheersmaatregelen worden getoetst.