

Concerncontrol

Intern controleplan 2023
'In contact en in control'



Gemeente Maastricht



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2	
1	HET INTERN CONTROLEPLAN	3
1.1	Samen met plezier in control.....	3
1.2	Het interne controleplan binnen de visie op control.....	4
2	HET IC PLAN ALS BOUWSTEEN OM IN CONTROL TE KOMEN	5
2.1	Interne controleplan, een continu proces.....	5
2.2	Type controlewerkzaamheden.....	7
3	DE WERKZAAMHEDEN	8
3.1	Controlportfolio.....	8
3.2	Control: producten en diensten	9
3.3	Doeltreffendheid en / of doelmatigheid.....	10
3.4	Rechtmatigheid	12
4	WORDT VERVOLGD	16

1 HET INTERN CONTROLEPLAN

Dit interne controleplan 2023 is onderdeel van de nieuwe start van de Control-discipline binnen gemeente Maastricht. Het is een bouwsteen om als gemeente weer in control te komen. Dit interne controleplan is geen eenmalig iets; 'in control' kom je niet door er eenmalig extra aandacht voor te hebben. Met dit document start een verbeterd continue proces van interne controle. Dit interne controleplan wordt dus een jaarlijks terugkerend document.

1.1 Samen met plezier in control

Samen

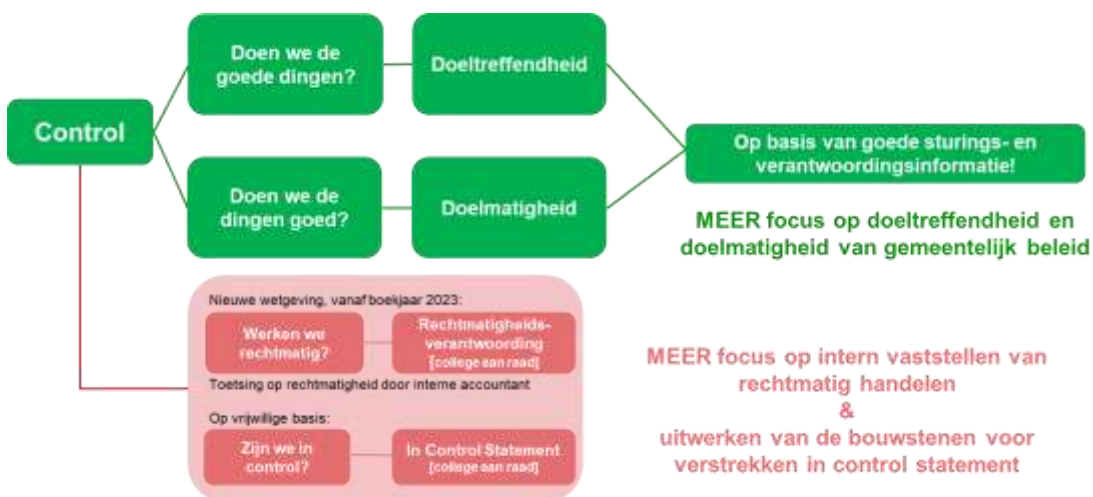
In control komen kunnen we alleen bereiken door dit samen te doen. De (per 1 juli 2023 op te richten) onafhankelijk gepositioneerde afdeling Concerncontrol is niet bedoeld om de hele organisatie en haar bedrijfsvoering 'onder controle' te krijgen. In control komen we samen; in onze gemeentelijke organisatie zijn honderden collega's elke dag bezig met controltaken, soms zelfs zonder zich er expliciet bewust van te zijn! En ieder voor zich draagt daarmee verantwoordelijkheid om in control te komen. Dit document is nu nog vooral vanuit Concerncontrol opgesteld, maar zal in de toekomst meer en meer gevuld worden met input van collega's in de lijnorganisatie.

In contact en in control

In control komen we dus alleen door er samen voor te gaan en voor te staan. Het is een continue proces van samen leren en ontwikkelen, elkaar scherp houden en verantwoording kunnen afleggen. De basis daarvoor is om met elkaar in contact te zijn. Om te komen tot nieuwe oplossingen, vragen te verhelderen en elkaar te ondersteunen waar nodig. Op die manier zorgen we dat we onze afspraken kunnen nakomen en de gemeente in control komt en blijft.

Doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid

In control kom je door aan twee zaken aandacht te besteden. Doen we de goede dingen (doeltreffendheid) en doen we de dingen goed (doelmatigheid) enerzijds, en doen we dit alles op een rechtmatige manier (rechtmatigheid) in lijn met wat de wet voorschrijft? Deze aandachtsgebieden zijn onderling nauw verbonden en beïnvloeden elkaar over en weer. In onderstaande figuur is e.e.a. weergegeven:

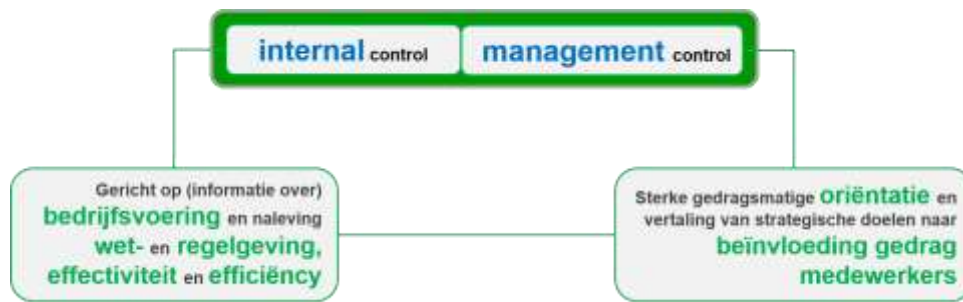


1.2 Het interne controleplan binnen de visie op control

De visie op control (2022) maakt het perspectief duidelijk hoe de gemeente Maastricht in control wil komen. Daarbij is het goed om te weten dat in control komen, méér omvat dan ‘financieel’ niet voor verrassingen komen te staan, of het niet juridisch in control zijn. Daarbij zijn we in essentie gericht op de volgende vormen van control: internal control en management control. Beide zijn nodig om effectief ‘in control’ te komen en te blijven. We lichten deze begrippen hierna toe.

Internal control is gericht op (informatie over) de bedrijfsvoering en naleving van wet- en regelgeving, maar ook effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiency (doelmatigheid) van de inspanningen om beleidsdoelen te realiseren. Dit alles kan niet zonder management control.

Management control moet vooral vanuit directie en management worden ingevuld. Het vereist een sterke gedragsmatige oriëntatie en vertaling van strategische doelen naar de beïnvloeding van het gedrag van managers en medewerkers. Het bevordert een juiste toepassing (cultuur en gedrag). Dit ziet er als volgt uit in de visie op Control:



Concerncontrol richt zich in haar activiteiten op beide typen control. Dit intern controleplan 2023 richt zich inhoudelijk vooral op de werkzaamheden rond de internal control binnen onze organisatie. Daarbij zullen altijd de vier hoofdtaken van control meegenomen worden, waar van toepassing (zie blauwe cirkel in onderstaande figuur):

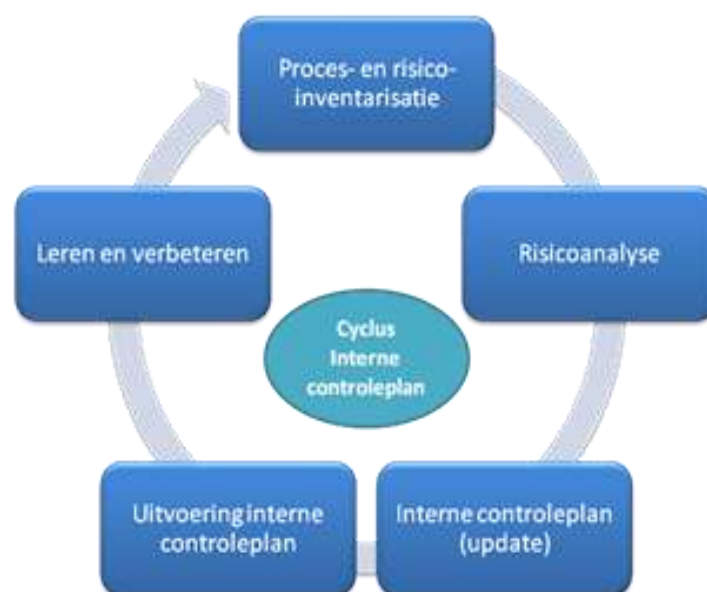


2 HET IC PLAN ALS BOUWSTEEN OM IN CONTROL TE KOMEN

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op het interne controleplan als bouwsteen om in control te komen. Ook zijn de bijbehorende producten en concrete werkzaamheden opgenomen. Hierbij is sprake van een groeimodel; gemeente Maastricht komt van ver en bouwt haar systeem van continue interne controle opnieuw op. In dit intern controleplan 2023, heeft het werkprogramma nog niet op alle vlakken de concreetheid, die er op termijn wel in komt. Het gaat om een belangrijke eerste stap in de herontwikkeling van onze internal control.

2.1 Interne controleplan, een continu proces

Met de huidige en aankomende organisatieontwikkelingen als voorname aanjager is het de doelstelling om de controlfunctie en hieruit voortvloeiend de gemeentebrede interne controlfunctie naar de toekomst verder door te ontwikkelen. Hierbij is blijvende aandacht vereist voor de (extern) verplichte control werkzaamheden zoals bijv. financiële rechtmatigheid. Echter, advies (samen en aan de voorzijde) en toetsing op actuele thema's zal hierin ook een prominente plek moeten krijgen. Als basis voor deze werkzaamheden dient het gemeentebrede IC-plan. De uitvoering en actualisatie hiervan dient zelf ook in vorm en professionaliteit te groeien, waarbij de organisatie zelf steeds meer in haar rol groeit. De doelstelling is op dit moment om, hieronder geschetst proces ieder jaar in de volledige omvang te doorlopen hetgeen leidt tot een nieuw/bijgesteld interne controleplan. Dit neemt niet weg dat tussentijdse actualisatie zeker mogelijk is. Grofweg is dit continu proces op te delen in de volgende aanpak.



Proces- en risico-inventarisatie

Uitgangspunt voor het bepalen van de voornaamste focusgebieden is het hebben van een goed zicht op de voornaamste processen en hieraan gerelateerde risico's. De bestaande inventarisaties van kwetsbaarheden zullen, samen met de control frameworks binnen de organisatie belangrijke ingrediënten vormen om dit zicht te verkrijgen. De bestaande inventarisatie dienen dan ook niet enkel gecontinueerd te worden maar ook geïntensiveerd met eventuele aanpassingen om aansluiting te vinden bij actuele thema's zoals de financiële rechtmatigheidsverantwoording en het uiteindelijke In Control Statement (ICS).

Risicoanalyse

Vervolgens worden de geïnventariseerde risico's geanalyseerd. Voor de risico's worden de kans, impact en getroffen maatregelen in kaart gebracht. Zodoende kan bepaald worden of het bruto/netto risico nog aandacht behoeft vanuit de verbijzonderde interne controlfunctie en opgenomen dient te worden in het interne controleplan. Deze processtap dient mede onderdeel uit te (gaan) maken van de reguliere P&C-cylus. Ook hier zal de voornaamste input voortkomen uit de genoemde control frameworks en kwetsbaarhedeninventarisaties. Op de ietwat langere termijn is het doel om een overkoepelende visie op risicomanagement op te stellen, waarbij het met elkaar in samenhang brengen van een aantal huidige inventarisaties vanuit verschillende thema's wordt meegenomen.

Interne controleplan (opstellen/actualiseren)

Op basis van de analyse zullen de focusgebieden bepaald worden voor de interne controlewerkzaamheden gemeentebreed en specifiek voor concerncontrol. Deze zullen vervolgens een prominente plek krijgen in het (geactualiseerde) interne controleplan om vervolgens te kunnen vaststellen welke interne controlewerkzaamheden, door wie en in welke vorm zullen plaatsvinden. Het gemeentebrede interne controleplan zal door de concerncontroller ter kennisname worden voorgelegd aan het DT.

Uitvoering interne controleplan

De daadwerkelijke uitvoering van de verbijzonderde interne controlewerkzaamheden vindt plaats door de verbijzonderde interne controle functie (VIC) onder toezicht van de interne auditor. De uitvoering heeft met name het doel om samen, meer adviserend aan de voorzijde te leren en ontwikkelen hetgeen idealiter ook een evt. reductie van de controlewerkzaamheden aan de achterzijde met zich mee brengt. Daarnaast zal vanzelfsprekend tijdens de uitvoering het al dan niet vaststellen van opzet, bestaan en werking voor de getroffen beheersmaatregelen aan de orde zijn. Rapportages over deze werkzaamheden vinden te allen tijde plaats richting de concerncontroller die vervolgens verdere verspreiding en vaststelling van de resultaten bepaalt.

Monitoring, leren en ontwikkelen

De resultaten van de uitgevoerde interne controlewerkzaamheden en de hieruit voortvloeiende adviezen worden meegenomen als input voor de proces- en risico-inventarisatie. Er dient te worden vastgesteld of de beheersmaatregelen voldoende zijn in opzet, bestaan en werking en of deze nog afdoende zijn om de gewenste beheersdoelstellingen van (geactualiseerde) risico's te waarborgen. Monitoring op en advies- en sparringspartner blijven voor de organisatie tijdens de daadwerkelijke opvolging is hierbij essentieel om samen in control en contact te komen en blijven.

2.2 Type controlewerkzaamheden

Zoals in hoofdstuk 1 reeds aangegeven, kan er bij de uitvoering van de cyclus benoemd in voorgaande paragraaf op hoofdlijnen onderscheid gemaakt worden tussen controlewerkzaamheden waarbij het zwaartepunt meer betrekking heeft op (1) doeltreffendheid, (2) doelmatigheid of (3) rechtmatigheid. Dit is uiteraard geen absolute wetenschap. Ook hebben controlewerkzaamheden die vanuit concerncontrol geïnitieerd worden vaak een organisatiebrede scope, of betreft het controlewerkzaamheden die betrekking hebben op uitgevoerde interne controlemaatregelen binnen de lijn (in beginsel gebaseerd op bestaande control frameworks). Dit alles ter versteviging maar juist ook ter verbreding van de controlefunctie binnen gemeente Maastricht.

Bij de keuze van de focusgebieden en hieraan gerelateerde producten is het 'in control' komen dan ook het uitgangspunt en zeker niet enkel de invalshoek vanuit de accountant, materialiteit en/of financiën. Derhalve komt uiteindelijk ook ieder organisatieonderdeel, in meer of mindere mate, aan bod. Om te komen tot de controleproducten, zijn verschillende typen werkzaamheden nodig. Denk hierbij aan:

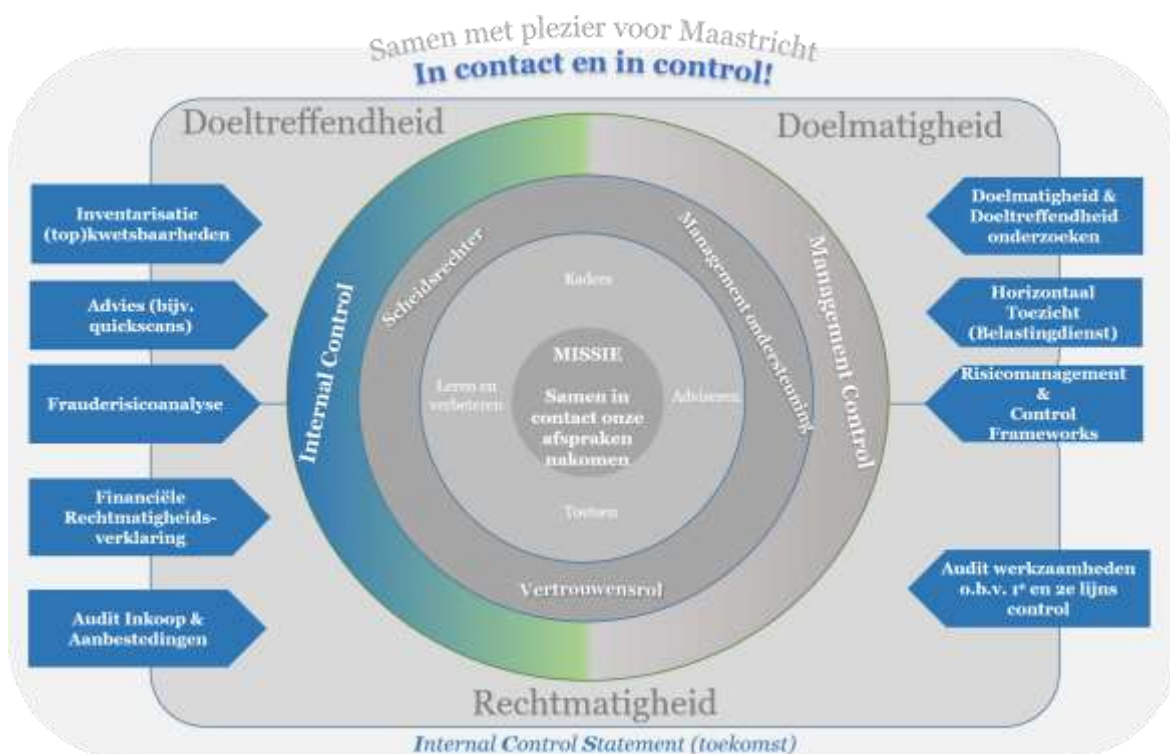
- Advies- en Sparringpartner: Vanuit onze adviesrol, willen wij bij voorkeur zo vroeg mogelijk betrokken zijn en worden. Het liefst gevraagd maar waar nodig ongevraagd, zodat we als organisatie onze afspraken kunnen nakomen. Dit tevens om andere typen controlewerkzaamheden en daaruit voortvloeiende opvolgings- en reparatiewerkzaamheden aan de achterzijde te reduceren. Deze insteek is om laagdrempelig in contact te zijn en blijven met elkaar om zodoende met en van elkaar te leren en als organisatie blijvend te ontwikkelen. De navolgende type werkzaamheden omvatten ook in meer of mindere mate een advieselement maar zijn niet enkel vanuit die reden geïnitieerd.
- Audit: Onderzoek volgens vastgesteld normenkader waarvan het eigenaarschap ligt bij de verantwoordelijke voor het object van onderzoek. Bevindingen en adviezen hebben betrekking op de eventuele afwijkingen van dit normenkader. Een audit is een doorgaans omvangrijk onderzoek waarbij onder meer de reikwijdte, diepgang, normenkader en object van onderzoek worden bepaald. Hierbij zal er een oordeelsvorming plaatsvinden ten aanzien van de opzet, het bestaan en/of de werking van de in het normenkader opgenomen interne controles.
- Review: Een onderzoek waarbij de focus is om vast te stellen dat de werking van interne controles is gewaarborgd.
- Quickscan: Een onderzoek met doorgaans een lagere capaciteitsinzet en een snellere doorlooptijd als bij de uitvoering van een audit. Dit om snel te kunnen reageren op vragen/kwesties zonder aan actualiteitswaarde te verliezen. Het te onderzoeken object, plan van aanpak (indien aanwezig) en rapportagevorm zal hierbij ook zo beperkt mogelijk gehouden worden. De focus ligt veelal meer op "leren en ontwikkelen" en minder op het vaststellen van rechtmatigheid en/of getrouwheid.
- Reperformance: Het opnieuw uitvoeren van een aantal lijncontroles die decentraal zijn ingericht om vast te stellen dat de uitkomst al dan niet dezelfde is.
- Overig: Werkzaamheden die technisch niet puur derdelijns control zijn, maar wel worden uitgevoerd (bijv. op speciaal verzoek van de directie) waarbij de onafhankelijke positie van concerncontrol vereist is. Denk hierbij aan zaken waarbij de primaire rol meer gericht is op coördinatie, kwaliteitsborging, (project)management etc. In dit soort gevallen is het cruciaal dat er een duidelijke afbakening qua rol, verantwoordelijkheden, opdracht en tijdpad wordt vastgelegd. Dit laatste ook in relatie tot de geplande reguliere derdelijns controltaken.

3 DE WERKZAAMHEDEN

Hoofdstuk 3 en 4 bieden inzicht in de geplande werkzaamheden op het gebied van rechtmatigheid en doeltreffendheid en/of doelmatigheid onder verantwoordelijkheid van de concerncontroller. Rapportage over deze werkzaamheden zal ook plaatsvinden richting de concerncontroller die vervolgens de eventuele verdere verspreiding zal organiseren.

3.1 Controlportfolio

In onderstaand figuur zijn de voornaamste controlproducten gepositioneerd naar waar de primaire focus ligt: doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid. Echter, vele producten zijn ook aan elkaar gerelateerd (uitkomst van het ene is input voor het andere). Uiteindelijk dient het totaal van alle producten richting de toekomst bij te dragen aan een gemeentebreed internal control statement (ICS) dat veel breder is dan de voor boekjaar 2023 beoogde financiële rechtmatigheidsverantwoording. Zo valt te verwachten dat in de toekomst dit producten en dienstenpakket wordt uitgebreid met strategische control, zoals ook benoemd in het afdelingsplan Concerncontrol.



Hierna zullen de verschillende controlproducten kort worden toegelicht.

3.2 Control: producten en diensten

Controlproducten met zwaartepunt op rechtmatigheid:

- a. Financiële rechtmatigheidsverantwoording: de financiële verhoudingswet wordt aangepast. Eén van de aanpassingen van deze wet is de invoering van een rechtmatigheidsverantwoording van het college. Tot en met boekjaar 2022 verstrekt de accountant zelfstandig een oordeel over de rechtmatigheid van bestedingen. Met ingang van het boekjaar 2023 verantwoordt het college zich over de rechtmatigheid. In deze nieuwe situatie geeft de accountant alleen een verklaring af bij het getrouwe beeld van de jaarrekening, maar inclusief de daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording. De organisatie dient vanaf 2023 derhalve zelf het rechtmatig handelen aantoonbaar te maken.
- b. Audit inkoop & aanbestedingen: Audit ten behoeve van het vaststellen van de rechtmatigheid van onze inkoop en aanbestedingen. Hierbij ligt de focus op twee zaken:
 - Is er Europees aanbesteed waar nodig?
 - Is de juiste procedure volledig doorlopen?Dit in samenspraak en –werking met de accountant.
- c. Audit werkzaamheden o.b.v. 1e en 2e lijns control: Op basis van de controlewerkzaamheden in 1e en 2e lijn het uitvoeren van 3e lijns audit-werkzaamheden en/of audits. Voornaamste input voor deze werkzaamheden zijn de nog op te stellen control frameworks. Dit biedt inzicht om 3e lijns control werkzaamheden te plannen.

Controlproducten op het snijvlak van rechtmatigheid/doeltreffendheid/doelmatigheid:

- d. Frauderisicoanalyse (FRA): De FRA draagt specifiek bij aan de bewustwording rond frauderisico's en is erop gericht zodanige maatregelen te treffen dat het zogenoemde restrisico tot een aanvaardbaar niveau wordt teruggebracht. Risicobeheersing is een continu en lerend proces. De FRA is een vereiste vanuit de accountant (rechtmatigheid), maar ook een thema dat gemeentebreed van belang is om samen in control te komen. Hierbij zullen concerncontrol en managementteams dit thema periodiek bespreken. Het nut van de FRA reikt derhalve verder dan de accountantscontrole.
- e. Risicomanagement en control frameworks: Een gezamenlijke visie op de wijze waarop we binnen gemeente Maastricht omgaan met risicomanagement. Denk hierbij aan het benoemen van rollen, taken en verantwoordelijkheden, het maken van keuzes ten aanzien van digitale systemen/software die hierbij kunnen ondersteunen (bijv. GRC-tool) etc. Op basis hiervan wordt meer samenhang aangebracht tussen reeds bestaande risicoinventarisaties binnen gemeente Maastricht (bijvoorbeeld: (top)kwetsbaarheden, FRA, Horizontaal toezicht, Control frameworks) en de benodigde aanpassingen en aanvullingen hierop.

Controlproducten met zwaartepunt op doeltreffendheid en/of doelmatigheid:

- f. Inventarisatie (top)kwetsbaarheden: De laatste jaren voert Concerncontrol inventarisaties van kwetsbaarheden uit bij individuele organisatieonderdelen. Hierbij wordt naast het expliciete fraude risico (accountant), in de breedste zin des woord naar kwetsbaarheden in alle bedrijfsvoeringsprocessen (PIJOFACH) gekeken. Onderscheidend hierin is dat niet alleen naar symptomen en gevolgen wordt gekeken, maar juist óók naar de onderliggende oorzaken. Control werkt samen met het betreffende bedrijfsonderdeel bij het formuleren van beheersmaatregelen, welke vervolgens periodiek gemonitord kunnen worden (monitoring/opvolging). Daarnaast voert Concerncontrol periodiek een inventarisatie van topkwetsbaarheden gemeentebreed uit, waarin alle organisatieonderdelen aan bod komen. De actualisatie van deze inventarisatie vindt plaats met en door de organisatieonderdelen en wordt aangeleverd bij de accountant.

- g. Advies: derdelijnsadvies waarbij, vaak op verzoek management, wordt gekeken naar risico's en kwetsbaarheden. Deze onderwerpen zullen veelal voortkomen uit de actualiteit en waarbij de inzet van een zwaarder instrument (bijv. audit) niet gewenst c.q. onnodig is.
- h. Doelmatigheid- en Doeltreffendheidonderzoeken (213a): hierbij kunnen alle in hoofdstuk 2 genoemde typen werkzaamheden aan de orde zijn, waarbij het primaire doel niet zozeer is het verkrijgen van (extra) zekerheid, maar juist de doelmatig en doeltreffende inrichting van onze interne (bedrijfsvoerings)processen danwel de programmabegroting en de daarin gestelde doelen.
- i. Horizontaal Toezicht (Belastingdienst): In 2023 hebben de belastingdienst en de gemeente Maastricht het onderlinge convenant Horizontaal Toezicht vernieuwd in lijn met de actuele vereisten. Het nieuwe convenant kent een looptijd van 3 jaar. Uitgangspunt van het convenant is o.a. dat de gemeente Maastricht aanvaardbare aangiften indient. Daartoe worden vooraf met de belastingdienst afspraken gemaakt. Onderdeel van het Horizontaal Toezicht is tevens "interne beheersing en controle". Dit is veelal tijdens het proces of achteraf ingericht ter waarborging van de correcte verwerking/implementatie van de gemaakte afspraken. Eén wijze waarop interne controle achteraf plaatsvindt is door gezamenlijke toetsing vanuit Concerncontrol en afdeling Financiën.

3.3 Doeltreffendheid en / of doelmatigheid

Focusgebieden

De concrete werkzaamheden worden periodiek bepaald door het identificeren van de voornaamste focusgebieden voor derdelijnscontrol. Deze focusgebieden worden door Concerncontrol geïdentificeerd op basis van bevindingen uit audits, de managementletter van de accountant, uitkomsten frauderisicoanalyse en dergelijke. Dit gaat dus om externe bronnen en interne bronnen. Deze focusgebieden worden vervolgens in het Directieteam (DT) periodiek vastgesteld.

Nota bene: het is in de toekomst de bedoeling dat Concerncontrol deze focusgebieden samen met de organisatieonderdelen identificeert en bespreekt. Gezien de huidige reorganisatie (peildatum invoering: 1 juli 2023) en daardoor tijdelijk onbezette en/of nieuw te creëren functies, zijn deze in dit IC-plan voor deze keer vanuit Concerncontrol geïdentificeerd. Dit kan leiden tot een tussentijds geactualiseerd IC-plan.

Vanuit het oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn voor 2023 als voornaamste focusgebieden gedefinieerd:

- a. Kwetsbaarheden (bewustzijn, gezamenlijke uitvoering en monitoring)
- b. Risicomanagement (volwassenheidsniveau)
- c. Bedrijfsprocessen op orde (advies en toetsing)
- d. Ontwikkeling management control en internal control (balans)

Werkwijze

Onze werkwijze is te kenmerken door drie woorden: samen, interactief en op de realiteit gebaseerd. Dit doen we altijd vanuit een onafhankelijke en professionele invalshoek vanuit onze derdelijnsrol. In de praktijk komt dit vaak erop neer dat we eerst samen een traject aftrappen met management en sleutelspelers rond een thema. We bespreken dan aanleiding, doel en aanpak. Het object van onderzoek wordt bepaald. Ook vormen we zo een eerste indruk van de stand van zaken. Daar blijft het niet bij.

Om tot een goed begrip van de situatie te komen, betrekken wij ook medewerkers in de eerste- en tweedelijnsorganisatie die van de hoed en de rand weten, meestal de mensen die de echte uitvoering doen. Dit kan tot interessante inzichten leiden en laat ook zien of er een gezamenlijke (probleem)besef is bij leiding en uitvoerenden. Alle bevindingen worden besproken met management en sleutelspelers. Waar mogelijk helpen wij hen in interactieve sessies op weg met het oppakken van de gesignaleerde punten. Ook proberen we werkbare afspraken te maken over monitoring en opvolging.

Planning werkzaamheden

Deze planning is een relatief compacte planning, omwille van de grote veranderingen die per 1 juli 2023 zullen plaatsvinden op de gemeentelijke bedrijfsvoeringsfunctie. Het gaat om de controlproducten waaraan Concerncontrol (samen met de organisatieonderdelen) in 2023 zal werken. Telkens zal ook worden aangegeven op welk focusgebied dit product betrekking heeft en welke organisatieonderdelen in scope zijn.



Doeltreffendheid en/of doelmatigheid			
Product en/of dienst	Focusgebieden	Werkzaamheden	Organisatieonderdelen
Gemeentebrede inventarisatie topkwetsbaarheden (<i>Inventarisatie (top)kwetsbaarheden</i>)	A, B	Q4 (2022) t/m Q2 (2023): Jaarlijkse uitvoering en rapportage	Allen
Specifieke inventarisatie kwetsbaarheden individuele organisatieonderdelen (<i>Inventarisatie (top)kwetsbaarheden</i>)	A, C, D	Q1 t/m Q4: 2 onderdelen p/j	SSC + ntb
Advies	A, B, C, D, ...?	Q1 t/m Q4: Gevraagd en ongevraagd o.b.v. actualiteit	Allen
Doelmatigheid- en Doeltreffendheidonderzoeken	C, D	Q1-Q2: Actualisatie verordening Q2 t/m Q4: opstellen onderzoeksagenda (vanaf 2024)	Allen
Horizontaal Toezicht (Belastingdienst)	B, C	Q1 t/m Q4: onderzoeken: 1. statistisch en 2. risicogericht Q3-Q4: overige monitoringsactiviteiten Activiteiten in gezamenlijkheid met afdeling financiën – fiscaal adviseur.	Allen
Frauderisicoanalyse (FRA)	A, B	Q4 (2022) t/m Q2 (2023): Jaarlijkse uitvoering en rapportage	Allen
Risicomangement (<i>Risicomangement en control frameworks</i>)	B	Q1 t/m Q4: doorontwikkeling risicomangement	Allen

3.4 Rechtmatigheid

Focusgebieden

Gezien de huidige stand van de organisatie is ervoor gekozen om op basis van een risicoanalyse voor 2023 uitwerking te geven aan het uitvoeren van de IC-werkzaamheden voor de meest risicovolle processen, gebaseerd op o.a. cijferanalyse (omvang in begroting/jaarrekening) en bevindingen door de accountant in voorgaande jaren, waarbij een afweging is gemaakt gezien de doorlooptijd, om de overige significante processen in de 2 jaren daarna nader uit te werken.

Vanuit het oogpunt van rechtmatigheid zijn voor 2023 als voornaamste focusgebieden gedefinieerd:

- a. Inkoop en aanbestedingen
- b. Subsidieverstrekingen
- c. Formatiebeheer
- d. Jeugdwet
- e. Participatiewet

De overige significante posten, waaronder bijvoorbeeld grondexploitatie, WMO, belastingen, treasury, gemeenschappelijke regelingen, overige opbrengsten en algemene uitkeringen zullen voor 2023 gegevensgericht gecontroleerd worden om een uitspraak te kunnen doen over de financiële rechtmatigheid.

Werkwijze

De rechtmatigheidsverantwoording dient tot stand te komen op basis van een transparant intern controlesysteem. Hieronder wordt dit schematisch weergegeven.

In- en externe wet- en regelgeving

In dit kader gaat het om wet- en regelgeving die bepalingen bevat over financiële beheershandelingen en door de raad (bv. verordeningen) of hogere overheden is vastgesteld en voorgeschreven. Voorbeelden:

Aanbestedingswet, gemeentelijke subsidieverordening, belastingverordening etc.

Het normenkader

Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de relevante in- en externe wet- en regelgeving. Het normenkader dient uiterlijk voor de aanvang van de jaarrekeningcontrole te zijn vastgesteld. In de huidige situatie wordt jaarlijks een normenkader opgesteld. Na invoering van de nieuwe wetgeving dient het Normenkader te worden vastgesteld door de Raad.



Het toetsingskader

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing moet het normenkader worden geoperationaliseerd. In het toetsingskader is per wet/regeling/verordening vastgelegd welke artikelen relevant zijn voor de toetsing. Dit wordt verankerd in de control frameworks en doorvertaald naar de IC-uitvoeringsplannen.

Financiële analyse

Jaarlijks wordt –bij aanvang van het jaar– door de internal auditor een scoping gedaan van de financiële stromen binnen gemeente Maastricht. Hiervoor wordt de begroting van het begrotingsjaar als basis gebruikt. Voor het vaststellen van deze stromen wordt de Iv3-categorieën (=kostensoorten) als basis gebruikt. Aan het eind van het jaar wordt nogmaals gecheckt of alle geldstromen zijn meegenomen. Het gaat hierbij om de geldstromen per proces, zoals uitkeringsproces, inkoopproces, subsidieverstrekking etc.

Interne risicoanalyse en het Control Framework

Op basis van de relevante bepalingen uit het toetsingskader, en rekening houdend met de omvang van de financiële geldstromen, wordt een interne risicoanalyse gemaakt, die als leidraad in de verschillende control frameworks terugkomt. Door het in beeld brengen van de risico's kan worden bepaald welke beheersmaatregelen nodig zijn. Op basis van de actuele procesbeschrijvingen krijgen de verschillende control frameworks op procesniveau een nadere uitwerking van de geïdentificeerde risico's en beheersmaatregelen om op basis daarvan de interne controle uitvoeringsplannen uit te werken. Door de risico's te koppelen aan de interne controlehandelingen is zichtbaar met welk doel de interne controles worden uitgevoerd. Bovendien bepaalt het risicoprofiel mede het aantal controlehandelingen.

Procesbeschrijvingen en proceseigenaren

De procesbeschrijvingen zijn een vertaling van de uit te voeren handelingen in de organisatie (werkinstructies) op basis van vastgestelde wet- en regelgeving. Dit is niet vrijblijvend. Een manager of medewerker kan niet zomaar bepalen dat een procesbeschrijving wordt aangepast of deels niet wordt uitgevoerd. De procesbeschrijving is immers gebaseerd op geldende in- en externe wetgeving en is verankerd in het door de teammanager vastgestelde control framework. Niet voor alle processen zijn procesbeschrijvingen aanwezig, bovendien zijn bestaande procesbeschrijvingen veelal verouderd. De doelstelling voor 2023 is dat voor alle relevante processen een actuele procesbeschrijving wordt opgesteld en, als onderdeel van het control framework, vastgesteld in het MT.

Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor de aanwezigheid en actualiteit van een procesbeschrijving. Een procesbeschrijving is zichtbaar ondertekend door de lijnmanager en wordt vastgesteld door het MT (en wordt daarmee ook zichtbaar ondertekend door de gemeentesecretaris). De formeel vastgestelde procesbeschrijving vormt de basis voor het control framework en de doorvertaling naar de IC-uitvoeringsplannen. Op de afdelingen dienen de werkzaamheden, overeenkomstig de vastgestelde procesbeschrijvingen, te worden uitgevoerd.

IC-uitvoeringsplannen

Voor de significante processen die in dit IC-plan zijn geïdentificeerd als “in scope” voor 2023 ten aanzien van het uitwerken van een bijbehorend control framework worden IC-uitvoeringsplannen opgesteld. Hiermee wordt de werking van de interne beheersmaatregelen gecontroleerd. Per IC-uitvoeringsplan is een checklist opgesteld en is een jaarplanning beschikbaar.

De proceseigenaar (=lijnmanager) is eigenaar van dit IC-uitvoeringsplan. De Internal Auditor en/of medewerker VIC/business controller ondersteunt de lijnmanager bij de uitvoering van het IC-uitvoeringsplan.

Interne controlefunctie

Bij voorkeur worden de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden (2e lijn) in verband met gewenste functiescheiding, uitgevoerd door andere medewerkers dan de medewerkers die het werkproces uitvoeren. Bij de gemeente Maastricht is ervoor gekozen om de interne controlefunctie neer te leggen bij de afdeling Financiën (bij de medewerker VIC en/of business controllers).

De bevindingen van de interne controles moeten worden gerapporteerd. Rapportering vindt tweemaal per jaar plaats. Daarbij wordt dezelfde cyclus aangehouden die de accountant hanteert (bij de interim-controle door de accountant in het najaar en bij de jaarrekening).

Elke rapportage wordt gericht aan de teammanager, de internal auditor binnen de afdeling concern control (3e lijn) en de directeur bedrijfsvoering. De procesrapportage wordt met de betreffende teammanager besproken. Een samenvatting van de procesrapportages wordt aan het DT aangeboden.

Door de IC-medewerkers wordt een dossier aangelegd van de uitgevoerde interne controlewerkzaamheden. De dossiervorming vindt zodanig plaats dat de bevindingen en conclusies met onderliggende documenten gestaafd kunnen worden.

Door de internal auditor kan op basis van het interne controledossier op een adequate wijze een review uitgevoerd worden.

De IC-uitvoeringsplannen worden jaarlijks bijgesteld/geactualiseerd waarbij rekening wordt gehouden met:

- eventuele wijzigingen in de gemeentelijke organisatie en de diverse processen/procedures;
- - eventuele wijzigingen van het normenkader en toetsingskader (de interne en externe wet- en regelgeving);
- de bevindingen in het voorgaande boekjaar.
- Bij het actualiseren en/of bijstellen van het plan zijn naast de afdeling concern control ook de betreffende teams betrokken. De inhoud van het plan wordt jaarlijks afgestemd met de accountant op het moment van de interim-controle.

De controles worden door de VIC-medewerker/business controller uitgevoerd maar de team managers zijn en blijven uiteraard verantwoordelijk voor de activiteiten binnen de eenheden. Bij interne controle is bij voorkeur sprake van een continue controle, waarbij de controle onderdeel is van de reguliere werkzaamheden. Ieder proces wordt minimaal éénmaal per jaar gecontroleerd. Indien sprake is van een verhoogd risico, bijvoorbeeld bij personele mutaties of uit het oogpunt van spreiding van de werkzaamheden, kan een onderzoek vaker plaatsvinden. In de uitvoeringsplannen is de geplande frequentie van de werkzaamheden opgenomen. De werkzaamheden worden zo gepland dat gedurende het gehele jaar interne controle werkzaamheden worden uitgevoerd.

Als de massa erg groot is, wordt gebruik gemaakt van steekproeven of deelwaarnemingen. De keuze voor een deelwaarneming of een steekproef (aselect) is afhankelijk van de omvang van het aantal en de aard van de mutaties in een proces, de aard van de gesignaleerde risico's en de inschatting van de kans op fouten. Indien sprake is van een groot aantal mutaties wordt een aselechte steekproef gebruikt, bijvoorbeeld ten aanzien van inkoop. Per proces/activiteit zal vooraf een keuze voor de te hanteren methodiek en aantallen gemaakt worden.

Planning werkzaamheden

Deze planning is een relatief compacte planning, omwille van de grote veranderingen die per 1 juli 2023 zullen plaatsvinden op de gemeentelijke bedrijfsvoeringsfunctie. Het gaat om de controlproducten waaraan concerncontrol (samen met de organisatieonderdelen) in 2023 zal werken. Telkens zal ook worden aangegeven op welk focusgebied dit product betrekking heeft en welke organisatieonderdelen in scope zijn.

Rechtmatigheid			
Product en/of dienst	Focusgebieden	Werkzaamheden	Organisatieonderdelen
Audit inkoop en Aanbesteding	E	Q2/Q4: Dossiercontrole & controle inkoopprocedure o.b.v. selectie accountant	Gemeentebreed
Control Frameworks	E, F, G, H, I	Q2 2023: Initieel opstellen per focusgebied	Inkoop, Subsidies, P&O, Sociale Zaken (Jeugd & Participatie)
IC-uitvoeringsplannen	E, F, G, H, I	Q2/Q3 2023: Initieel opstellen per focusgebied	Inkoop, Subsidies, P&O, Sociale Zaken (Jeugd & Participatie)
IC rapportage	E, F, G, H, I	Q3/Q4 2023: Uitvoeren IC-werkzaamheden o.b.v. de uitvoeringsplannen	Inkoop, Subsidies, P&O, Sociale Zaken (Jeugd & Participatie)
Rechtmatigheidsverantwoording	E t/m I en alle overige significante posten o.b.v. scoping	Q4 2023: Opstellen van rechtmatigheidsverantwoording namens Raad & College	Allen

4 WORDT VERVOLGD

Dit IC-plan is geen eindpunt, maar een gezamenlijk startpunt. Waar dit IC-plan met name ingaat op de derdelijns-controlactiviteiten van Concerncontrol, is de volgende stap het samen met de eerste- en tweedelijnsorganisatie vormgeven en werken aan de controlvolwassenheid van de organisatie. Dit alles in het licht van een grote organisatieverandering per 1 juli 2023, waarin veel werkwijzen en nieuwe organieke functies worden ingevuld. Concrete vervolgstappen zijn bijvoorbeeld het samen opstellen van de concrete uitvoeringsplannen, een succesvol traject om te komen tot een rechtmatigheidsverantwoording etc. Dit draagt dan op inhoud en proces weer bij aan een structurele inbedding van het IC-plan 2024.