



Onderwerp Interne Controleplan 2016

Steller E. Reinders

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 6127 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 4777043

Datum 28-04-2016 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Bijgaand sturen wij u ter kennisname het Interne Controleplan 2016 (IC- plan 2016). Het IC-plan 2016 geeft uitvoering aan artikel 11, lid 2 Interne Controle (IC) van de Financiële verordening Gemeente Groningen. Hierin wordt gesteld dat ons college zorg draagt voor de jaarlijkse toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, en op de rechtmatigheid van beheershandelingen. Ons college biedt hiertoe jaarlijks uw raad een onderzoeksplan aan met de te toetsen bedrijfsonderdelen.

Het beoordelen van de opzet, het vaststellen van het bestaan en de toetsing van de werking van de maatregelen AO/IC geeft inzicht in de mate waarin processen de juiste informatie opleveren en derhalve inzicht in de mate waarin de gemeente Groningen in control is. Ook levert het daarmee een bijdrage aan het verbeteren van processen en het verbeteren van de uitkomsten van die processen.

De accountant steunt bij haar controlewerkzaamheden op de werking van de interne maatregelen op het gebied van AO/IC en daarop uitgevoerde interne toetsing.

De AO/IC-functie is met ingang van 2014 centraal binnen het SSC georganiseerd.



Het IC- plan 2016 is in lijn met het IC-plan 2015 en gebaseerd op een actuele analyse van de bedrijfskritische processen binnen de Gemeente Groningen en de belangrijkste risico's.

Over de voortgang en de uitkomsten van het IC-plan 2016 wordt uw raad geïnformeerd in de reguliere voortgangsrapportages.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter den Oudsten', with a horizontal line underneath.

de burgemeester,
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Teesink', with a horizontal line underneath.

de secretaris,
Peter Teesink



INTERNE CONTROLEPLAN 2016

GEMEENTE GRONINGEN

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Ontwikkelingen in 2016	4
3. Het interne Controle Programma 2016	4
3.1 Bedrijfskritische processen: reguliere Interne Controle	4
3.2 Specifieke onderzoeken	4
4. Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O)	5
4.1 Achtergrond	5
4.2 Definities	5
4.3 Normstelling	5
4.4 Audits	
 Bijlage: IC-plan 2016: kritische bedrijfsprocessen	 6

1. Inleiding

Context

Het Interne Controleplan 2016 (IC-plan 2016) geeft uitvoering aan de artikelen 11, lid 2 Interne Controle (IC) en 12 Misbruik & Oneigenlijk gebruik van de Financiële Verordening Gemeente Groningen. In artikel 11 over de interne controle staat dat ons college zorg draagt voor de jaarlijkse interne toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen. Het college biedt hiertoe jaarlijks uw raad een onderzoeksplan aan met de te toetsen bedrijfsonderdelen.

Jaarlijks wordt een Normenkader Rechtmatigheid opgesteld. Het normenkader betreft een overzicht van alle relevante wet- en regelgeving, relevante gemeentelijke verordeningen en regelgeving en relevante collegebesluiten. Met behulp van het normenkader geeft uw raad de accountant de opdracht om met een bepaalde tolerantie de jaarstukken te gaan controleren.

In artikel 12 over het misbruik en oneigenlijk gebruik staat dat ons college zorgt voor regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen en deze regels vastlegt. In hoofdstuk 4 van dit plan is weergegeven welke maatregelen zijn getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen tegen te gaan.

In het geval de voortgang en de uitkomsten van het IC-plan 2016 daar aanleiding toe geven, wordt uw raad hierover geïnformeerd in de reguliere voortgangsrapportages.

Begrippen

Controle is het onderzoeken of iemand datgene heeft gedaan (of heeft nagelaten) wat in een bepaalde situatie van hem of haar mocht worden verwacht op grond van afspraken, gegeven opdrachten en/of geldende instructies. De Interne Controle (IC) kan niet los worden gezien van de Administratieve Organisatie (AO). De beschrijving van de AO vormt de basis van de IC. Aan de hand van de AO kan worden beoordeeld of conform de afgesproken procedures is gewerkt. De IC richt zich ook op de genomen beheersmaatregelen, zodat met de IC wordt aangetoond dat de risico's in het proces worden beheerst.

Naast de IC die in de AO is ingebouwd, kent de gemeente Groningen ook een verbijzonderde interne controle. De afdeling Auditing voert buiten de betreffende werkprocessen zichtbare, waarneembaar voor derden, controle uit op de AO.

De administratieve organisatie en interne controle hebben betrekking op preventieve en repressieve maatregelen.

Preventieve maatregelen zijn onder andere begrotingen, procedures, instructies, functieomschrijvingen, functiescheiding, (onder-)mandatering, verantwoordingsrapportages. Repressieve maatregelen zijn controles die achteraf worden uitgevoerd op de uitvoering en werking van vastgestelde processen, cijfermatige beoordeling, verbandcontroles, rechtmatigheidscontroles, getrouwheidscontroles etc. In de beschrijving van de administratieve organisatie ligt het accent vooral op preventie. Het IC-plan is meer een uiting van repressieve maatregelen.

Een groot deel van de fouten en/of onrechtmatigheden hebben zowel invloed op de rechtmatigheid als op het getrouwe beeld: Alle getrouwheidsfouten of onzekerheden zijn ook rechtmatigheidsfouten of -onzekerheden. Echter niet alle rechtmatigheidsfouten of onzekerheden zijn ook van invloed op het getrouwe beeld. Zo kan een opdracht verstrekt zijn die niet-Europees is aanbesteed terwijl dit wel had moeten. Dit is een fout in de rechtmatigheid. Indien in de jaarrekening wordt vermeld dat de procedure niet is gevolgd en de consequenties, als die er zijn, zijn vermeld beïnvloedt deze fout het getrouwe beeld niet. De financiële afdelingen toetsen op getrouwheid: de 1^{ste} lijnscontrole. De verbijzonderde IC-functie beoordeelt ook getrouwheidsaspecten zoals de IV3 (de verplichte informatievoorziening voor deren) en het gebruik van de kostensoorten.

De (verbijzonderde) interne controle staat in nauwe relatie tot de externe controle door de accountant. De externe controle richt zich op het getrouwe beeld van de (financiële) verantwoording en op het rechtmatig tot stand komen van baten en lasten en balansmutaties. De (verbijzonderde) interne controle bestaat voornamelijk uit het vaststellen of de AO/IC heeft gewerkt en het doen van steekproefsgewijze controles. De accountant maakt gebruik van de aanwezige (verbijzonderde) interne controle. Afhankelijk van de kwaliteit van de interne controle kan de accountant hier in meer of mindere mate op steunen. Samenwerking en betrokkenheid tussen de interne en externe controlefunctie is dan ook erg belangrijk. Wij voeren regelmatig overleg met de externe accountant over onder meer de omvang van de deelwaarnemingen, de manier waarop we geconstateerde fouten extrapoleren, de wijze waarop wij de verbijzonderde interne controles uitvoeren en het opzetten van controledossiers.

2. Ontwikkelingen in 2016

Sinds 1 januari 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, WMO en Participatiewet: de drie decentralisaties. Dit is een complexe stelselwijziging en we moeten de rechtmatigheid en de getrouwheid van een begroot bedrag van circa 180 miljoen euro vaststellen. Op dit moment is de landelijke discussie over geconstateerde knelpunten nog gaande.

Wij hebben in 2015 forse stappen gezet om de verbijzonderde interne controle tijdig en volledig uit te voeren.

Belangrijk voor de borging van de processen rondom de decentralisaties is het opnemen van de toetsing hiervan in het IC-plan 2016. Inmiddels is een risico-analyse opgesteld. Verwacht wordt dat de intensiteit van de interne controlewerkzaamheden meegroeit met de uitwerking van de processen.

Vanaf 1 januari 2016 is de gemeente voor de fiscale ondernemingsactiviteiten belastingplichtig als gevolg van de Wet modernisering vennootschapsbelasting overheidsondernemingen. Het voldoen aan deze wet zal deel uitmaken van de verbijzonderde interne controle. We zullen in 2016 beoordelen of de Vpb-activiteiten betrouwbaar in de financiële administratie zijn opgenomen.

De commissie BBV is voornemens om de verslaggevingsregels met ingang van het boekjaar 2016 te veranderen. Wij nemen deze wijzigingen mee in onze controle-aanpak.

Ook wordt rekening gehouden met de Wet meldplicht datalekken, die op 1 januari 2016 van kracht is geworden.

Naast de vernieuwing van het Sociale Domein vinden nog diverse reorganisaties plaats binnen de gemeentelijke organisatie die van invloed kunnen zijn op het IC-plan.

Samen met onze accountant beoordelen we of we data-analyse in kunnen zetten, die ons meer zekerheid biedt over de getrouwheid en de rechtmatigheid. En we verwachten dat we ons controleproces efficiënter kunnen inrichten.

In 2016 wordt de aanbesteding accountantsdiensten afgerond. Met de nieuwe accountant maken wij afspraken over de uit te voeren verbijzonderde interne controles.

3. Het Interne Controle Programma 2016

Het IC-programma 2016 is gebaseerd op een analyse van de bedrijfskritische processen en de belangrijkste risico's. Het programma is afgestemd met de Concerncontroller.

3.1 Bedrijfskritische processen: reguliere Interne Controle

Focus van de interne controle zijn de bedrijfskritische processen. Een bedrijfsproces is kritisch als één of meer van onderstaande aspecten van toepassing is op een proces:

- Het proces is direct of indirect van invloed op een materieel bedrag in de jaarrekening;
- Van het proces dient de continuïteit gewaarborgd te zijn;
- Aan het proces zijn grote politieke of publicitaire risico's verbonden.

In de bijlage zijn de bedrijfskritische processen opgenomen.

Een belangrijk aandachtspunt vanuit de financiële invalshoek voor de audits is de zogenaamde Single Information Single Audit (SISA) regeling. Single information, single audit betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) aan het Rijk verantwoorden of en hoe ze de specifieke uitkeringen hebben besteed. Dit vindt plaats in 1 bijlage bij de jaarrekening van de medeoverheid.

3.2. Specifieke onderzoeken.

Naast de reguliere Interne Controle worden er specifieke onderzoeken en ad-hoc onderzoeken uitgevoerd. Hiervoor hebben wij capaciteit geraamd. De specifieke controles zullen, evenals de reguliere controles, in afstemming met de Concerncontroller worden georganiseerd. Bij specifieke onderzoeken gaat het om controles als:

- Verbijzonderde Interne controle op de kwartaalafsluiting
- Verbijzonderde Interne controle op het naleven van concernkaders
- Bijzondere onderzoeken zoals quick scans en second opinions
- Quality Assurance in het kader van projecten.

4. Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O)

4.1 Achtergrond

Op 30 juni 2015 heeft uw raad de nieuwste Financiële Verordening Gemeente Groningen vastgesteld. De regels ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen zijn vastgelegd in de Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O)

4.2 Definities

Misbruik

Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Oneigenlijk gebruik

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan: het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en strekking daarvan.

4.3 Normstelling

Uitgangspunt is dat het M&O-beleid van de gemeente Groningen in voldoende mate voorziet in het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Tot het gemeentelijk M & O-beleid behoort een mix van maatregelen van voorlichting, controle en sanctionering.

4.4 Audits

Jaarlijks worden audits uitgevoerd om vast te kunnen stellen of de getroffen beheersmaatregelen ter voorkoming van M&O voldoende zijn.

Bijlage IC-plan 2016: kritische bedrijfsprocessen

De bedragen die per proces vermeld staan, zijn gebaseerd op de primitieve begroting 2016

Kritisch bedrijfsproces	Omvang (in mln.)	Motivering en aard van de VIC-werkzaamheden.
Planning en controlproces (gemeentebreed)	n.v.t.	Het planning- en controlproces is kritisch aangezien zij de basis vormt voor de (financiële) sturing van de gemeente. De auditors beoordelen de kwartaalafsluitingen en de SISA-verantwoording in de jaarrekening.
Informatievoorziening	n.v.t.	Adequate informatievoorziening draagt bij aan goede sturing van de organisatie. De auditors beoordelen de maandrapportages.
Automatisering en ICT-processen	n.v.t.	Deze processen zijn kritisch omdat een betrouwbare werking van deze systemen cruciaal is voor de bedrijfsvoering en voor de externe dienstverlening. Daarnaast mogelijke imagoschade. Onderdelen van deze controle zijn o.a. informatiebeveiliging, logische toegangsbeveiliging en QA ICT-projecten.
Bezuinigingen	15,8	Betreft een ingewikkeld en daarmee foutgevoelig en kwetsbaar proces.
Treasury	u/g 459 o/g 1.313	Politieke en financiële risico's. Materiele post. De auditors beoordelen de verstrekte en opgenomen geldleningen en de mismatch.
Risicomanagement Verbonden partijen	divers	Per verbonden partij is de omvang verschillend. Politieke en financiële risico's. Een auditor werkt als controller voor de GR Rengers. De financiële afdelingen zijn verantwoordelijk voor de 1 ^{ste} lijnscontrole.
Salarissen (incl. sociale lasten) en personele voorzieningen	246	Materiële post (inclusief WSW-personeel ad € 40 miljoen). De auditors beoordelen de salarisverwerking, de personele voorzieningen en de WKR.
Inkoop, aanbesteding- en betalingsproces	302	Materiële post. Politiek gevoelig door mededingingswetgeving en correcte aanbestedingen. De auditors beoordelen inkopen en aanbestedingen, de factuurafwikkeling en het betaalproces.
WMO	PM	De WMO is onderdeel van het deelprogramma Sociale Leefbaarheid. De lasten van dit deelprogramma bedragen 118,6 miljoen. Grote politieke en financiële risico's bij de decentralisaties van de jeugdzorg, WMO en participatiewet. De auditors beoordelen het verstrekkingenproces.
Jeugdzorg	PM	De lasten voor het deelprogramma VSD bedragen 55,3 miljoen euro. Grote politieke en financiële risico's bij de decentralisaties van de jeugdzorg, WMO en participatiewet. De auditors beoordelen het verstrekkingenproces
Begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen	PM	De lasten voor het deelprogramma VSD bedragen 55,3 miljoen euro. Grote politieke en financiële risico's bij de decentralisaties van de jeugdzorg, WMO en participatiewet. De auditors beoordelen het verstrekkingenproces
Inkomen en armoedebestrijding	195,1	Materiële post, daarnaast altijd politiek- en publiciteitsgevoelig (misbruik van regelingen). Hieronder vallen de uitkeringen die verstrekt worden op grond van Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz en BUIG. De auditors beoordelen het uitkeringsproces

Rente- en afschrijving	81,4	Materiële post. De auditors beoordelen of de rente en afschrijving conform de FVO zijn verantwoord.
Subsidies en inkomensoverdracht en	418,5	Materiële post en daarnaast politiek gevoelig. De auditors beoordelen het subsidieverstrekkingenproces.
Algemene Uitkering	443,5	De hoogte van de Algemene Uitkering is een materieel onderdeel van de gemeentebegroting. De 1 ^{ste} lijns controle berust bij de financiële afdelingen. Er wordt geen verbijzonderde IC uitgevoerd.
Verkoop goederen en diensten	PM	Opbrengsten uit hoofde van de verkoop van gronden, andere onroerende zaken en de opbrengsten uit verkoop van goederen en diensten. De baten deelprogramma Overige Economie en Werkgelegenheid gedragen 10,7 miljoen euro De auditors toetsen onder meer de grondopbrengsten, huuropbrengsten en de verkopen van de directie Maatschappelijke Participatie.
Inkomsten Sociale Werkvoorziening	PM	Materiële post. Het betreft de subsidie SW en de inkomsten uit de detacheringen. Deze worden getoetst.
Onroerend zaak belasting (WOZ)	62,7	Materiële post. De auditors toetsen het belastingproces.
Rente-inkomsten	48,5	Materiële post.
Inkomsten afvalstoffenheffing	26,4	Betreft een materiële post en daarnaast speelt in de politiek de kostendekkendheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid van tarieven. De auditors toetsen de commerciële afvalverwerking.
Inkomsten riolering	15,4	Politiek gevoelig, kostendekkendheid
Verstrekken Omgevingsvergunningen	6,2	Politiek gevoelig. De auditors toetsen het vergunningverleningsproces.
Parkeerbedrijf: belastingen en privaatrechtelijk	15,8	Politiek gevoelig, o.a. card-only automaten en exploitatie parkeergarages (materieel onderdeel in de jaarrekening). De auditors toetsen het vergunningverleningsproces en card only parkeerautomaten
Beheer materiële vaste activa	431,3	Materiële post. Het betreft o.a. gebouwen, inventaris, installaties, machines, computers en wagenpark. De boekwaarde van het kern- en maatschappelijk vastgoed bedraagt per 01-01-2016 ruim 431 miljoen euro. De auditors toetsen (des)investeringen.
Grondexploitaties	420	Verwachte boekwaarde 31-12-2015. Materiële post in de jaarrekening en daarnaast politiek gevoelig. De afdeling Financieel Advies toetst de grondexploitaties
Transitoria	p.m.	Kan materiële post in de jaarrekening zijn en kan van invloed zijn op (forecast van) resultaat.