



Onderwerp Controleplan 2017

Steller Michiel Nanninga

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

	(050) 367 72		
Telefoon	31023	Bijlage(n)	1
		Ons kenmerk	6581122
Datum	27-09-2017	Uw brief van	
		Uw kenmerk	-

Geachte heer, mevrouw,

De nieuwe huisaccountant (PWC) heeft een afkeurende verklaring verstrekt bij de jaarrekening 2016. Naar aanleiding van de afkeurende verklaring hebben wij actie ondernomen, waarbij onder andere is gestart met een doorontwikkeling van de afdeling Auditing. Het Controleplan 2017 is aangepast op het doorontwikkelingstraject bij Auditing en is daardoor later dan gebruikelijk opgesteld. Het Controleplan 2018 wordt na afronding van het jaarrekeningtraject 2017 opgesteld, zodat de ervaringen van het jaarrekeningtraject 2017 verwerkt kunnen worden in het Controleplan 2018. Het Controleplan wordt naar verwachting in het tweede kwartaal 2018 aangeboden aan uw raad.

Het bespreken en afstemmen met PWC van de vervolgstappen, prioritering van de controlewerkzaamheden van de afdeling Auditing als ook de mate van detaillering (in de werkprogramma's) zullen nu worden opgestart.

Bijgaand sturen wij u ter kennisname het Controleplan 2017. Het Controleplan 2017 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.

Het beoordelen van de opzet, het vaststellen van het bestaan en de toetsing van de werking van de beheershandelingen 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.

Over de voortgang en de uitkomsten van het Controleplan 2017 wordt uw raad geïnformeerd in de reguliere voortgangsrapportages.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Peter den Oudsten

de secretaris,
Peter Teesink

Controleplan 2017

Innovatief en Risicogericht



Gemeente Groningen

1 september 2017

Afdeling Auditing

Inhoud

1	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Ontwikkelingen	3
1.3	Interne controle en verbijzonderde interne controle; een korte uitleg	4
2.	Doorontwikkeling interne auditfunctie (IAF).....	5
3	Kader Verbijzonderde Interne Controle	6
3.1	Wettelijk kader (externe wet- en regelgeving).....	6
3.2	Samenhang interne en externe (accountants)controle	6
4	Aanpak Verbijzonderde Interne Controle	7
4.1	Materiële posten en processen.....	7
4.2	Proces overstijgende werkzaamheden	7
4.3	Aanpak en uitvoering werkprogramma's per proces.....	8
4.4	Vastlegging	8
5	Rapportage en documentatievereisten.....	8
5.1	Rapportagemomenten	8
5.2	Inhoud rapportages	8
6	Tijdsplanning.....	9
	BIJLAGE FORMAT TOTAALOVERZICHT VOORTGANG VIC 2017	11

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor u ligt het controleplan voor audit en de verbijzonderde interne controle (hierna VIC). Dit controleplan is afgestemd met de afdeling concerncontrol. Dit plan is anders dan u gewend bent, doordat het is aangepast op het lopende doorontwikkelingstraject bij de afdeling Auditing. Hierover later meer.

Zoals ieder jaar legt het college verantwoording af aan de raad over de rechtmatigheid en de getrouwheid van de jaarrekening. In artikel 212/213 van de Gemeentewet is deze plicht ook formeel vastgelegd. In het controleplan geven wij aan op welke wijze het college hier, voor het onderdeel audit en VIC, invulling aan kan geven.

Op basis van dit plan voert de afdeling Auditing verbijzonderde interne controles uit om de rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarrekening vast te kunnen stellen. De focus van de werkzaamheden ligt op de getrouwheid en rechtmatigheid van (financiële) transactiestromen gedurende het jaar. Bij de verbijzonderde controle van de kwartaalafsluitingen en de processen wordt deels aandacht geschonken aan balansposten. Dit biedt echter onvoldoende zekerheid om op basis van deze controlewerkzaamheden een oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening te verstrekken. Dit plan biedt tevens de basis om jaarlijks vast te stellen welke processen onderdeel van de verbijzonderde interne controle moeten zijn en wat de diepgang van de interne controlewerkzaamheden zijn. Naast de VIC-werkzaamheden kan de afdeling Auditing ook auditwerkzaamheden uitvoeren, zoals themaonderzoeken. Gezien de prioriteit van het doorontwikkelingstraject en de capaciteit die daarvoor nodig is, is ervoor gekozen om in het controleplan 2017/2018 geen audit-werkzaamheden te benoemen.

1.2 Ontwikkelingen

Een aantal ontwikkelingen binnen en buiten de gemeente vragen om een nieuwe benadering voor het vaststellen van het "in control" zijn van onze gemeente:

- Met ingang van boekjaar 2016 is PWC de nieuwe huisaccountant. PWC heeft bij de jaarrekening 2016 een afkeurende verklaring afgegeven.
- De AFM stelt flink hogere eisen aan de werkzaamheden van de accountant. Ook bij gemeentes heeft dit een forse (financiële) impact. Deze eisen vertalen zich ook door naar de eisen die aan de interne beheersing worden gesteld binnen de gemeente;
- Vanuit beheersingsoptiek een complexere en veranderende omgeving door ontwikkelingen in de afgelopen jaren als de decentralisaties, toename digitalisering, meer samenwerkingsverbanden maar ook de nog in te voeren omgevingswet;
- Steeds meer auditverplichtingen op verschillende terreinen binnen de gemeente. Bijvoorbeeld op het gebied van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG), ENSIA maar ook binnen het sociaal domein t.a.v. bijvoorbeeld prestatielevering door zorgaanbieders;

- De verwachting is dat er een wetswijziging komt die het college verplicht tot een rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening, daarbij komt de rechtmatigheidsverklaring van de accountant te vervallen. Dit naar verwachting vanaf 2020;
- De nieuwe huisaccountant PWC heeft gesignaleerd dat binnen de gemeente niet duidelijk de "3 lines of defense" zijn ingericht. Om tot een systeemgerichte aanpak te komen moet er gemeentebreed aandacht zijn voor het inrichten van de interne controles op alle niveaus;
- Automatisering is de kurk waar alle processen binnen de gemeente op drijven. Binnen de (verbijzonderde) interne controle moet dit onderdeel meer aandacht krijgen dan op dit moment. Ook zijn de beheersprocessen omtrent de automatisering nog niet op orde. Dit vraagt mede een extra inspanning op alle niveaus voor het aantonen van de rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarrekening;
- Bij de vorming van het SSC is er aanvankelijk voor gekozen om de afdeling Auditing alleen de verbijzonderde interne controle te laten uitvoeren op rechtmatigheid. Specifieke verbijzonderde interne controle was ook belegd bij andere onderdelen van het Shared Service Center. Naar aanleiding van de controle van 2016 heeft de accountant geadviseerd om deze controles (m.n. de controle op het Grondbedrijf) te beleggen bij de afdeling Auditing en de controles uit te breiden met controles op de getrouwheid, ook per balansdatum. Vanaf 2017 pakken wij deze handschoen op;
- Bovenstaande ontwikkelingen vragen veel van de kennis en vaardigheden van de medewerkers van de afdeling Auditing. Investeren in vaardigheden en opleidingsniveau is nodig om aan alle eisen te kunnen voldoen.

Deze ontwikkelingen geven aan dat er een ontwikkelslag moet worden gemaakt. Binnen de afdeling Auditing, maar ook binnen andere onderdelen van de gemeente. Interne controle en verbijzonderde interne controle is een zaak van een ieder binnen de gemeente. Afdeling Auditing is reeds gestart met een doorontwikkelingstraject, dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 2.

1.3 Interne controle en verbijzonderde interne controle; een korte uitleg

Het in beeld brengen van de procesrisico's en de beheersingsmaatregelen zijn de basis voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de (verbijzonderde) interne controle. Elke proceseigenaar binnen onze gemeente heeft inzicht nodig in "wat kan er fout gaan in mijn proces" en "welke maatregel heb ik getroffen om te voorkomen dat deze fout wordt gemaakt". Deze interne controle in de 1e lijn moet geborgd zijn in het werkproces. Dit betekent niet dat alle afdelingen jaarlijks controles op basis van een steekproef moeten uitvoeren. In het werkproces moeten de beheersmaatregelen zijn ingeregeld. De uitvoering van de beheersmaatregel dient zichtbaar vastgelegd te worden. Wij toetsen jaarlijks opzet, bestaan en werking van deze beheersmaatregelen en adviseren afdelingen hoe de beheersmaatregelen verbeterd kunnen worden. Dit betreft de verbijzonderde interne controle. Verbijzonderde Interne Controle heeft als doel om tekortkomingen in de procesbeheersing en de uitvoering op

tijd op te sporen. Zo kan er tijdig actie worden ondernomen om correcties door te voeren.

Een belangrijk onderdeel van de procesbeheersing in de lijn zijn de algemene IT beheersmaatregelen (zoals toegangsbeveiliging, wijzigingsbeheer, back up & recovery procedures, functiescheiding, interfaces). Uit de verbijzonderde interne controles van vorig jaar en de bevindingen van de huisaccountant blijkt dat deze algemene IT-beheersingsmaatregelen nog niet op orde zijn, dit heeft direct gevolgen voor de procesbeheersing. Een voorbeeld: als het wijzigingsbeheer niet op orde is, heeft het niet veel zin om vast te stellen dat inkooptarieven juist in een systeem zijn ingebracht. Hoe stel je met zekerheid vast dat hier geen wijzigingen in zijn aangebracht gedurende een periode?

2. Doorontwikkeling interne auditfunctie (IAF)

De gemeente wil de interne audit functie (IAF) verder ontwikkelen. Zoals onze huisaccountant het verwoordt: "Andere tijden vragen om andere antwoorden". De huidige focus was gericht op het jaarlijks uitvoeren van rechtmatigheidscontroles, deelwaarnemingen en verbijzonderde interne controles voor met name de accountant. We gaan toewerken naar de situatie waarbij de verbijzonderde interne controle in eerste instantie is gericht op het onderkennen en toetsen van de risico's en beheersingsmaatregelen in de processen. Het jaarlijks toetsen van de werking van deze beheersingsmaatregelen geeft aan de organisatie inzicht en zekerheid dat de procesrisico's zijn afgedekt. Voorwaarde is dat er in de lijn beheersingsmaatregelen zijn getroffen en dat deze effectief zijn. Indien dit niet het geval is, moet de afdeling Auditing aanvullend gegevensgerichte werkzaamheden verrichten.

De afdeling Auditing is een doorontwikkeltraject gestart. Dit traject bestaat uit een aantal activiteiten:

1. We verwoorden voor onszelf en richting onze huisaccountant wat ons ambitieniveau is voor de afdeling Auditing. Welke positie nemen we in tussen de uitersten "VIC als beheersmaatregel" en "interne accountantsdienst". Het Auditcomitee is toegezegd dat deze afweging aan hen wordt voorgelegd. Dit ook in verband met de toekomstige positionering van de afdeling.
2. Tot op heden rapporteert Auditing aan de concerncontroller. We denken na over deze structuur in relatie tot de objectiviteit van de afdeling Auditing. We onderzoeken hoe deze rapportagestructuur aangepast kan worden om beter aan te sluiten bij de eisen die COS610 stelt inzake objectiviteit en onafhankelijkheid.
3. De afdeling Auditing heeft ook een visie en sparringpartnerrol voor de invulling van de Governance, Risk en Compliance binnen de gemeente Groningen, net als de afdeling concerncontrol. We denken na over hoe deze 2 afdelingen gezamenlijk (in afstemming met elkaar) deze rol in de toekomst gaat vervullen;
4. We leggen in de controle nadruk op processen met een significante omvang en politiek gevoelige processen. Verder nemen we in onze werkzaamheden ook de verbijzonderde interne controle op de financiële verantwoordingsdocumenten en de grondexploitaties mee;
5. We stellen samen met concerncontrol een gemeentebrede risicoanalyse op, daarnaast wordt voor de significante processen een risico analyse opgesteld. Voor ieder risico beoordelen we de beheersingsmaatregelen;

6. We toetsen de beheersingsmaatregelen op opzet, bestaan en werking. Hierover rapporteren we aan de lijn. Onze bevindingen zijn input voor het inrichten van eventueel ontbrekende 1^e en 2^e lijns controles. We stemmen onze werkwijze ook actief af met de accountant. Op basis van de uitkomsten beoordelen we of we aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden moeten uitvoeren om voldoende controle-evidence te verkrijgen;
7. We besteden bij onze controles expliciete aandacht aan IT afhankelijkheden en ontwikkelingen;
8. We investeren in de kwaliteit van de vastleggingen, zodat de audittrail zichtbaar is;
9. Voor de afdeling ontwikkelen we een kennis- en opleidingsplan.

3 Kader Verbijzonderde Interne Controle

3.1 Wettelijk kader (externe wet- en regelgeving)

Het wettelijke kader voor de interne controle is weergegeven in het normenkader:

De belangrijkste kaders zijn:

Externe kaders

- BBV (Besluit Begroting en Verantwoording)
- BADO (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden)
- Kadernota rechtmatigheid

Interne kaders

- Financiële verordening
- Controle verordening
- Interne wet- en regelgeving

Het wettelijke kader is uitgebreid weergegeven in het normenkader 2017. Dit normenkader wordt eind 2017 vastgesteld.

Wij vertalen het normenkader naar de werkprogramma's per proces. Ook bij de risico analyses beoordelen wij de invloed van het normenkader en eventuele wijzigingen hierin.

3.2 Samenhang interne en externe (accountants)controle

Wij stellen ons tot doel om de controle zo efficiënt mogelijk in te richten.

Wij willen met dit jaarplan een maximale aansluiting realiseren tussen de uitgevoerde controlewerkzaamheden (VIC) en de werkzaamheden van de accountant.

De huidige accountant maakt niet volledig gebruik van de werkzaamheden van de verbijzonderde interne controle. De huidige accountant kent hierin 3 varianten:

1. Steunen op de IAF conform controlestandaard (COS) 610;
2. Deels gebruik maken van de werkzaamheden van de IAF, door de IAF te kwalificeren als interne beheersingsmaatregel;
3. Niet steunen op de werkzaamheden van de IAF.

Voor 2016 heeft de accountant de IAF van Groningen ingeschaald op een mix van variant 2 en 3. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 hebben we de ambitie om voor 2017 te voldoen

aan variant 2, zodat de accountant in grote mate gebruik kan maken van onze werkzaamheden.

Het controleplan sluit aan op het controleprotocol accountantscontrole jaarrekening. Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening.

4 Aanpak Verbijzonderde Interne Controle

4.1 Materiële posten en processen

De (financiële) bedrijfsprocessen die relevant zijn voor de verbijzonderde interne controle (VIC) hebben wij aan de hand van de gemeentebrede risico-analyse geselecteerd. Het betreft de volgende bedrijfsprocessen :

1. Financiën (met hierin diverse deelprocessen zoals memoriaalboekingen, tussenrekeningen, debiteurenadministratie, IV3, urenregistratie verantwoording, mutaties reserves enzovoorts)
2. Inkopen en aanbestedingen
3. HRM
4. Belastingen
5. Verstrekken uitkeringen en inkomensoverdrachten
6. WMO
7. Jeugd
8. Subsidieverstrekingen
9. Omgevingsvergunningen (inclusief vergunningen inzake drank, horeca en prostitutie)
10. Grondbedrijf
11. Subsidiebatens en SISA
12. OPSB (Oosterpoort en Stadsschouwburg)
13. Zwembadopbrengsten (4 zwembaden)
14. Verhuur sportaccommodaties (niet zijnde zwembaden)
15. Geautomatiseerde gegevensverwerking (IT)
16. Opbrengsten vuilverwerking en transport
17. Opbrengsten verhuur binnenbezit (niet zijnde sportaccommodaties)
18. Parkeeropbrengsten (inclusief vergunningen)
19. GKB
20. HRM Iederz
21. Opbrengsten PG&Z (doorbelastingen)
22. Opbrengsten erfpacht
23. Opbrengsten detachering
24. Overige opbrengsten (betreft analyse van alle overige opbrengsten)

4.2 Proces overstijgende werkzaamheden

Jaarlijks moeten wij de volgende proces overstijgende activiteiten uitvoeren:

- Eventuele aanpassingen controleprotocol na wijzigingen regelgeving;
- Actualisatie risicoanalyses en werkprogramma's per proces;

- Afstemming met de accountant voor aandachtspunten bij de verbijzonderde interne controle.

4.3 Aanpak en uitvoering werkprogramma's per proces

Vanaf 2017 stellen wij werkprogramma's op per proces die een systeemgerichte en risicogerichte controle waarborgen in de toekomst. De werkprogramma's per proces zijn voor de komende jaren het spoorboekje voor de uit te voeren controles maar ook het spoorboekje voor de doorontwikkeling van de procesbeheersing. Feitelijk is dit een gedeeld spoorboekje waarbij de primaire verantwoordelijkheid bij de proceseigenaar komt te liggen en de VIC-medewerker toezicht uitoefent op de opvolging van het spoorboekje.

In de bijlage bij dit controleplan is een overzicht weergegeven van de geïnventariseerde processen. Dit overzicht geeft inzicht in de wijze waarop de nieuwe controle-aanpak wordt vorm gegeven (gebaseerd op risico-analyses). Het overzicht is input voor de detailafstemming van de werkprogramma's met de huisaccountant en dient tevens als een sturingsinstrument op de voortgang van de werkzaamheden van VIC.

4.4 Vastlegging

De vastlegging van de verbijzonderde interne controles (het uitvoeren van lijncontroles en deelwaarnemingen) vindt plaats in de hiervoor ontwikkelde formats. In deze formats zijn de controlepunten opgenomen en wordt middels een hyperlink verwezen naar het onderliggende document. De vastlegging vindt plaats in een vooraf vastgestelde mappenstructuur.

5 Rapportage en documentatievereisten

5.1 Rapportagemomenten

De afdeling Auditing rapporteert over de uitvoering van de verbijzonderde interne controle. Deze rapportage is primair gericht aan het GMT en het College. De accountant ontvangt het rapport ter kennisneming ten behoeve van haar procesbeoordeling in het kader van de jaarrekeningcontrole.

Na het uitvoeren van de verbijzonderde interne controle op een proces rapporteert Auditing aan de proceseigenaar. De proceseigenaar krijgt de mogelijkheid om een reactie te geven op de bevindingen en aanbevelingen van de verbijzonderde interne controle. Deze rapportages per proces zijn de basis voor de overkoepelende rapportage naar het GMT en het College.

Per half jaar rapporteert Auditing aan het GMT over de bevindingen en de voortgang van de werkzaamheden in het kader van de verbijzonderde interne controle (gebaseerd op de afzonderlijke verslagen per onderdeel). Voor 2017 zal voor het eerst gerapporteerd worden in november 2017 over het 1^e halfjaar en voor een aantal processen ook over het derde kwartaal. Vervolgens stellen wij in februari 2018 een addendum op bij deze rapportage. Eens per jaar informeren wij tevens het College.

5.2 Inhoud rapportages

De minimale inhoud van de rapportages is als volgt:

A. rapportage per proces

Deze rapportage heeft de volgende inhoud:

1. Inleiding. Hierin is opgenomen het doel en afbakening, conclusie, aanbevelingen en de managementreactie.
2. Methode van onderzoek. Hierin is opgenomen het normenkader en de werkwijze.
3. Bevindingen. Hierin is opgenomen de follow-up van eerdere aanbevelingen en de nieuwe aanbevelingen.

Deze rapportage bespreken wij met de afzonderlijke proceseigenaar.

B. rapportage per halfjaar

Deze rapportage heeft de volgende inhoud:

1. Inleiding
2. Ontwikkelingen en actualiteiten die effect hebben op de interne beheersing
3. Status interne beheersing in de organisatie
4. Overzicht oordeel per proces ten opzichte van het voorgaande jaar
5. Belangrijkste bevindingen met onderscheid tussen nieuwe bevindingen en opvolging bevindingen voorgaande jaren inclusief een overzicht van geconstateerde fouten en onzekerheden. Hierin gaan wij tevens in op de opvolging van de managementletter voorgaand boekjaar.
6. Aandachtspunten interne controle 2e halfjaar

Deze rapportage wordt besproken in het GMT en ter informatie naar het College gestuurd.

6 Tijdsplanning

In onderstaande tabel is de cyclus voor de Verbijzonderde Interne Controle 2017 opgenomen. Gezien het lopende doorontwikkelingstraject is het Controleplan later opgesteld. De werkzaamheden voor de belangrijkste processen zijn wel reeds in het 2^e kwartaal 2017 opgestart, zodat achterstanden beperkt blijven.

Periode	Werkzaamheden
1 ^e kwartaal 2017 (januari tot en met maart)	<ul style="list-style-type: none">- Uitvoering VIC-werkzaamheden 2016 over het 4^e kwartaal- Aanvullende werkzaamheden t.b.v. jaarrekeningcontrole 2016
2 ^e kwartaal 2017 (april tot en met juni)	<ul style="list-style-type: none">- Aanvullende werkzaamheden t.b.v. jaarrekeningcontrole 2016- Start gegevensgerichte werkzaamheden Q1 2017 voor de processen waarbij (deels) voor 2017 een systeemgerichte aanpak nog niet mogelijk is- Start doorontwikkelingstraject Auditing
3 ^e kwartaal 2017 (juli tot en met september)	<ul style="list-style-type: none">- Opzet en bestaan in kaart brengen van alle materiele processen inclusief het opstellen van uniforme risicoanalyses per proces- Organiseren werksessies voor de materiele processen met de

	<p>proceseigenaren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opstellen werkprogramma's n.a.v. de geactualiseerde risicoanalyses - Uitvoering VIC-werkzaamheden voor zover mogelijk op basis van de nieuwe werkprogramma's voor Q1 en Q2
4 ^e kwartaal 2017 (oktober tot en met december)	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoering van VIC-werkzaamheden Q3 - Uitloop werksessies voor de grondexploitatie en diverse opbrengstenstromen
1 ^e kwartaal 2018 (januari tot en met maart)	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoering VIC-werkzaamheden 4^e kwartaal 2017 (gegevensgericht en daar waar mogelijk systeemgericht op basis van de nieuwe werkprogramma's) - Opstellen Controleplan 2018

