



Onderwerp Controleplan 2018

Steller Michiel Nanninga

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 7 023 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 6898265

Datum 6-6-2018 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Terwijl de jaarrekening 2017 zich in de laatste fase van afronding bevindt, kijken we naar het komende controlejaar en is het Controleplan 2018 team Auditing opgesteld (zie bijlage). Dit controleplan vervolgt de ingeslagen route van vorig jaar, namelijk die van doorontwikkeling en maakt in die zin onderdeel uit van het verbeterprogramma 'Samenwerken aan betere financiële administratieve beheersing', dat we op grond van de bevindingen in het accountantsrapport inzake de jaarrekening 2016 hebben opgezet. Het controleplan is gebaseerd op de eisen van Controlestandaard (COS)610-2a. Om dit met uw raad bepaalde ambitieniveau van Auditing te realiseren, zullen nog de nodige inhoudelijke en financiële investeringen gedaan moeten worden.

Het controleplan 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.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "P. den Oudsten", written over a horizontal line.

de burgemeester,  
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read "P. Teesink", written over a horizontal line.

de secretaris,  
Peter Teesink

# Auditing

## CONTROLEPLAN

2018

*Versie 1.0*

## Controleplan 2018

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1.  | Algemeen.....  | 3  |
| 1.1 | Inleiding.....   | 3  |
| 1.2 | Wettelijk kader.....   | 3  |
| 1.3 | Groningen 'in control' .....   | 4  |
| 1.4 | Ervaringen 2017 en acties doorontwikkeling 2018 .....                            | 4  |
| 2.  | Rol van het team Auditing en het maken van keuzes.....                           | 6  |
| 2.1 | Maken van keuzes o.b.v. een gemeentebrede risicoanalyse .....                    | 6  |
| 2.2 | Inzet en positionering van Auditing bij de verbijzonderde interne controle ..... | 6  |
| 2.3 | Overzicht van controle objecten .....  | 7  |
|     | Bijlage A Werkstappen verbijzonderde interne controle.....                       | 9  |
|     | Bijlage B Tijdsplanning .....  | 10 |

# **1. Algemeen**

## **1.1 Inleiding**

Dit controleplan geeft op hoofdlijnen aan op welke wijze het team Auditing in 2018 invulling zal geven aan de verbijzonderde interne controlewerkzaamheden om op onderdelen van het primair proces de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoording te kunnen vaststellen.

Een goed ingerichte (verbijzonderde) interne controle vormt de basis waarop de gemeente Groningen in het kader van de planning & control kan steunen. Zowel voor wat betreft de sturing als het afleggen van verantwoording. Het controleplan heeft tot doel om te waarborgen dat financiële beheershandelingen getrouw en rechtmatig door de daartoe bevoegde personen worden uitgevoerd.

De gemeente Groningen heeft de ambitie om de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden gericht op getrouwheid en rechtmatigheid te versterken. Het uitgangspunt daarbij is dat de interne auditfunctie gaat voldoen aan de eisen van Controlestandaard (COS)610-2a (per zomer 2020). Dit betekent dat de accountant dan kan steunen op de werkzaamheden van Auditing als zijnde een interne beheersmaatregel. Ook kan vanwege efficiency-overwegingen bewust worden gekozen voor variant 2b, een kwalitatief goede oplevering. Deze keuze wordt afgestemd in de startnotitie met PwC.

Bij de jaarrekening 2016 heeft onze externe accountant een afkeurende controleverklaring afgegeven. Het was het momentum om op diverse onderdelen van de bedrijfsvoering tot verbetering te komen. Inmiddels zijn aanzetten tot analyse en/of verbeteringen doorgevoerd vanuit het Verbeterprogramma financieel administratieve beheersing. Voor de korte termijn lag hierbij de focus op onder meer het repareren van de geconstateerde fouten en het verminderen van de geconstateerde onzekerheden (onder andere correcties beginbalans). Op de middellange termijn gaat het programma zorgen voor structurele verbetering en borging. Het brengen van Auditing op het niveau van COS610-2a maakt ook onderdeel uit van het Verbeterprogramma.

Zoals aangegeven in het controleplan 2017, is het team Auditing een doorontwikkeltraject gestart. In 2017 is vanuit het team Auditing een eerste aanzet gemaakt om de processen, risico's en daarin verankerde maatregelen van interne beheersing in kaart te brengen. Een deel van het voor Auditing benodigde instrumentarium moet nog verder worden ontwikkeld. De komende jaren zullen daarom nog in het teken staan van verdere doorontwikkeling en het maken van een verdiepings- en kwaliteitsslag.

## **1.2 Wettelijk kader**

In de aanbestedingsprocedure zijn de afspraken met de externe accountant vastgelegd. Jaarlijks worden in de startnotitie deze afspraken verder geconcretiseerd. Hierbij is rekening gehouden met het verscherpte toezicht vanuit de AFM op het functioneren van externe accountants.

In de verordening ex. artikel 212 Gemeentewet (GW) regelt een gemeente het gemeentelijke financiële beleid, beheer en de financiële organisatie zodanig dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. In de verordening ex. artikel 213 GW

zijn de regels voor de accountantscontrole zodanig vastgelegd dat de toetsing van de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de financiële organisatie is gewaarborgd. Verder regelt de verordening ex. artikel 213 GW een aantal zaken met betrekking tot de opdrachtverlening aan de externe accountant. Deze verordeningen zijn een wettelijke verplichting en het domein van de gemeenteraad.

### **1.3 Groningen ‘in control’**

Een visie op control is ontwikkeld bij de vorming van het SSC (2014). Voor 2018 staat in het kader van het eerdergenoemde Verbeterprogramma gepland deze visie te herijken. De positie en werkwijze van Auditing zal hier een onderdeel van uitmaken. Ten aanzien van de interne beheersing kan onderscheid gemaakt worden naar:

1. Het management is verantwoordelijk voor de realisatie van de strategie en voor de daarvan afgeleide doelstellingen. Zij is verantwoordelijk voor de goede sturing en beheersing van de organisatie, op het managen van de risico's die met de bedrijfsvoering samenhangen en op de volledigheid en betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie.
2. Het lijnmanagement laat zich voor de inrichting/uitvoering van de administratieve organisatie en interne beheersingsmaatregelen ondersteunen. Denk hierbij onder andere aan medewerkers kwaliteit, procesinrichting, financiële adviseurs, etc.
3. De verbijzonderde interne controle is belegd bij Auditing. Zij voorziet de hoogste leiding van aanvullende zekerheid over de kwaliteit van het interne beheersingssysteem. Deze controle staat onafhankelijk van de lijn, in tegenstelling tot de interne controle die door of namens de lijn plaats vindt.

In dit kader wordt ook nog genoemd de controle door de externe accountant. Feitelijk ontstaat op deze wijze een controle-piramide waarbij de verschillende lagen op elkaar steunen en de inzet van mensen en middelen zo efficiënt mogelijk plaatsvindt.

Het afgelopen jaar heeft het team Auditing uit pragmatische redenen en op verzoek ook werkzaamheden verricht die tot de ondersteuning van de primaire processen behoren. Aangezien het team Auditing een uitspraak doet over deze interne beheersingsmaatregelen is het van belang dat Auditing op termijn meer onafhankelijk komt te staan ten opzichte van het primair proces.

### **1.4 Ervaringen 2017 en acties doorontwikkeling 2018**

2017 was voor Auditing een jaar van probleemanalyse. Er is een nieuwe wijze van werken ontwikkeld waarbij naast het uitvoeren van gegevensgerichte controlewerkzaamheden vooral de nodige tijd is gestoken in de ontwikkeling van de controle infrastructuur en bijbehorend controle instrumentarium w.o. risicoanalyses, werkprogramma's etc. Dit had tijd nodig, zowel voor wat betreft het houden van de noodzakelijke interviews, het uitwerken van de formats en vooral ook het laten landen van de nieuwe wijze van werken bij de medewerkers van het team Auditing. Deze nieuwe werkwijze vereist bovendien een kritischere houding dan in het verleden en gaat bovendien gepaard met aanzienlijk hogere eisen voor wat betreft documentatie en vastlegging in het verleden. Op onderdelen is additionele controlecapaciteit met een accountants-achtergrond ingehuurd. In september 2017 is een registeraccountant aangesteld als hoofd van het team en is een 1<sup>e</sup> aanzet gemaakt met de inrichting van maatregelen van kwaliteitsbewaking.

Voor 2018 staan de volgende acties benoemd:

- ✓ **Vastlegging:** De vastlegging van gegevensgerichte werkzaamheden kan verder worden doorontwikkeld, waarbij best-practices binnen Auditing worden gedeeld. Aandachtspunten voor 2018 zijn: 1. Het zichtbaar vastleggen van de uitgevoerde review (waarbij de review zichtbaar op dossierniveau heeft plaatsgevonden); 2. Het bewaken van de audit-trail; voor een reviewer/ accountant moet duidelijk zijn welke werkzaamheden zijn uitgevoerd, met behulp van welke onderliggende documentatie en wat bevindingen en conclusies zijn. Vanuit het werkprogramma wordt verwezen naar de uitgevoerde werkzaamheden, zodat inzichtelijk is dat alle stappen uit het werkprogramma zijn afgewerkt; 3. Het aanbrengen van kruis-referenties in vastleggingen.
- ✓ **Werksessies/ risicoanalyses:** In 2018 zullen de risicoanalyses worden geactualiseerd, door deze door te spreken met de proceseigenaar en/of functionaris(sen) uit de lijn. Door de lijn minimaal te belasten, vinden de gesprekken over opzet proces (inclusief risico's en beheersingsmaatregelen) plaats tezamen met de huisaccountant. De risicoanalyses worden formeel afgestemd met de eindverantwoordelijke directeur uit de lijn. Indien uit de risicoanalyse blijkt dat er beheersingsmaatregelen ontbreken of niet effectief werken dan komt Auditing met aanbevelingen hoe deze beheersingsmaatregelen kunnen worden aangepast en/ of worden geïmplementeerd.
- ✓ **Werkprogramma's:** De werkprogramma's dienen verder te worden uitgewerkt per proces, waarbij de werkzaamheden SMART worden geformuleerd. Tevens dienen de aandachtspunten en uitkomsten van de accountantscontrole 2017 te worden verwerkt in de werkprogramma's.
- ✓ **IT-audit en IT-afhankelijkheden:** De werkzaamheden van het team Auditing worden afgestemd op de werkzaamheden van PwC. Er heeft reeds een overleg met PwC plaatsgevonden (maart 2018), daarbij is afgesproken dat in de zomer van 2018 de IT-approach wordt afgestemd.
- ✓ **COS 610:** Het doorontwikkelingstraject betreft een meerjarenplan. Het team Auditing zal de komende jaren blijven investeren in kwaliteit, zodat Auditing doorgroeit naar een team met een kwaliteitsniveau dat past bij de omvang van deze gemeente. De kwaliteitsimpuls draagt er aan bij dat de accountant in hogere mate gebruik kan maken van de werkzaamheden van Auditing. Een opleidingstraject zal worden ingezet, zowel op gebied van vaktechniek als op gebied van klantgerichtheid, houding en gedrag.

De ervaring van het afgelopen jaar maakt duidelijk dat voor het uitvoeren van het controleplan 2018 en het managen van de ambities en verwachtingen een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden moeten worden geformuleerd. Wij verwijzen hiervoor naar Bijlage 1.

## 2. Rol van het team Auditing en het maken van keuzes

### 2.1 Maken van keuzes o.b.v. een gemeentebrede risicoanalyse

De controle van de jaarrekening bestaat uit een veelheid van processen en aspecten. Niet alle onderdelen zijn even belangrijk en/of kunnen gelet op de in 2018 beschikbare kwantitatieve en kwalitatieve resources van het team Auditing qua uitvoering van verbijzonderde interne controlewerkzaamheden worden uitgevoerd. Dat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt: wat gaan we wel en wat gaan we niet doen?

In 2018 is in samenwerking met Concerncontrol een gemeentebrede risicoanalyse opgesteld die als input fungeert voor de te controleren processen (zie §2.3). Vervolgens is deze analyse afgestemd met de externe accountant. Elementen die onderdeel uitmaken van de gemeentebrede risicoanalyse zijn:

- ✓ *Bevindingen van vorig jaar*
- ✓ *Wet- en regelgeving*
- ✓ *Mate van gebruik IT-middelen*
- ✓ *Getroffen maatregelen van interne controle*
- ✓ *Mutaties in werkprocessen*
- ✓ *Bestuurlijke / ambtelijke focus*
- ✓ *Frauderisico*
- ✓ *Omvang van proces of regeling:*
  - < € 5.000.000
  - Tussen € 5.000.000 - € 10.000.000
  - > € 10.000.000

De uitkomsten van de gemeentebrede risicoanalyse zijn mede bepalend voor de te maken keuzes ten aanzien van de te controleren processen.

### 2.2 Inzet en positionering van Auditing bij de verbijzonderde interne controle

Bij onze gemeente worden ten aanzien van de werkzaamheden van het team Auditing bij de verbijzonderde interne controlewerkzaamheden in relatie tot de externe accountant de volgende drie sporen onderkend:

- 1 Steunen op werkzaamheden van het team Auditing in overeenstemming met COS610.
  - 2a. Gebruik maken van de werkzaamheden van het team Auditing uitgevoerde verbijzonderde interne controle werkzaamheden.
  - 2b. Gebruik maken van de werkzaamheden van het team Auditing uitgevoerde interne controle werkzaamheden.
- 3 Niet steunen op de werkzaamheden van het team Auditing.

Spoor 1: COS 610

Bij deze variant steunt de externe accountant verregaand op de werkzaamheden van Auditing. Deze variant stelt echter hoge eisen aan de inrichting en het functioneren van de interne organisatie.



Spoor 2a: In 2017 zijn de significante processen in overleg met PwC opgedeeld naar variant 2a en 2b. De keuze hiertussen wordt ingegeven door efficiencyoverwegingen. Bij 2a gelden extra eisen waar Auditing aan moet voldoen.

Spoor 2b: Hierbij vervult Auditing een aantal noodzakelijke controlemaatregelen, waarbij sprake moet zijn van een kwalitatief goede oplevering.

Spoor 3: Niet steunen op de werkzaamheden van Auditing.

Voor de jaarrekening 2017 is sprake geweest van een mix van spoor 2 en 3. Voor 2018 geldt dezelfde aanpak waarbij het streven is dat Auditing zoveel mogelijk processen conform sporen 2a en 2b doet. De startnotitie legt deze afspraken vast.

### 2.3 Overzicht van controle objecten

Voor 2018 heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de belangrijkste controleobjecten.

In overleg met PwC zijn de volgende controleobjecten als significant / materieel aangemerkt (in volgorde van hoog naar laag risico):

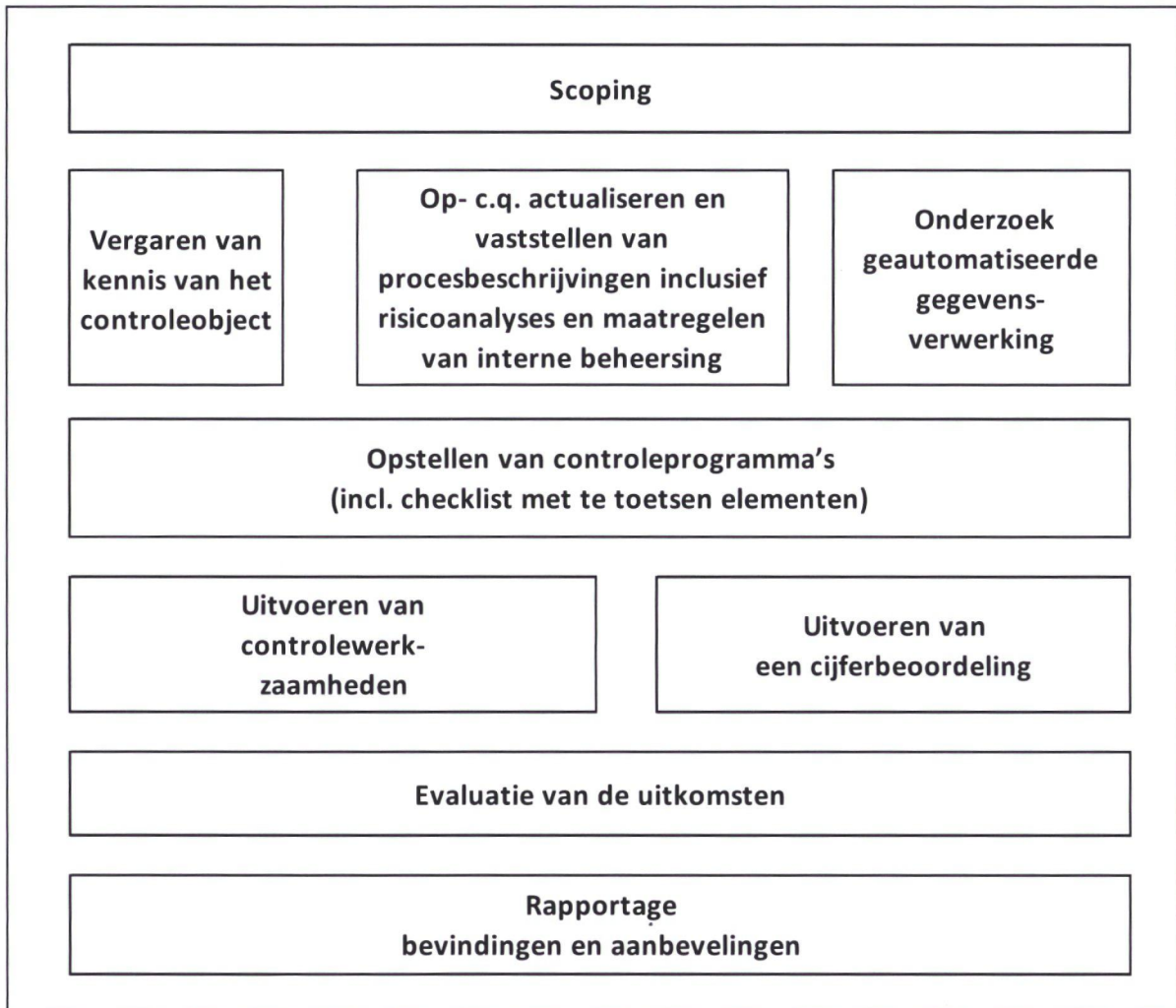
| <b>Proces</b>  | <b>Score PWC</b> | <b>Score uit risicoanalyse Auditing</b> |
|--|------------------|---|
| WMO  | 2a               | 51                                      |
| HRM Groningen (incl. WNT)  | 2b               | 50                                      |
| Inkopen  | 2a               | 48                                      |
| Jeugd  | 2a               | 45                                      |
| Grondexploitaties  | 2a               | 40                                      |
| Financiën - Uitgaande betalingen   | 2b               | 36                                      |
| Opbrengsten vuilverwerking en transport (commercieel)                          | 2b               | 32                                      |
| Belastingen  | 2b               | 32                                      |
| HRM Iederz   | 2b               | 31                                      |
| Opbrengsten OPSB   | 2b               | 30                                      |
| Opbrengsten PG&Z   | 2b               | 29                                      |
| Aanbestedingen   | 2a               | 28                                      |
| Overige opbrengsten - Overig   | 2b               | 27                                      |
| Parkeeropbrengsten - Vergunningen  | 2b               | 26                                      |
| Subsidieverstrekingen  | 2b               | 26                                      |
| Inkomende subsidies en SISA (incl. bbz)  | 2a               | 25                                      |
| Bijzondere bijstand en Verstrekken Uitkeringen en inkomstenoverdrachten (BUIG) | 2b               | 24                                      |
| Financiën – Memoriaalboekingen (incl. afboekingen debiteuren)                  | 2a               | 24                                      |
| Verhuur sportaccommodaties   | 2b               | 23                                      |
| Opbrengsten erfpacht   | 2b               | 22                                      |
| Omgevingsvergunningen  | 2b               | 21                                      |
| Verhuur binnenbezit  | 2b               | 20                                      |
| Parkeeropbrengsten - Verhuur garages   | 2b               | 19                                      |

|  |    |    |
|--|----|----|
| Financiën - BTW/BCF                      | 2b | 18 |
| Opbrengsten detachering ambtenaren       | 2b | 18 |
| Overige opbrengsten - Detachering Iederz | 2b | 13 |
| Parkeeropbrengsten - Straatparkeren      | 2b | 12 |
| Opbrengsten Nedvang                      | 2b | 10 |
| Overige opbrengsten - Verkoop Iederz     | 2b | 10 |
| Overige opbrengsten - Opbrengsten DVO's  | 2b | 6  |

De geïdentificeerde controleobjecten zijn aan de hand van een risicoanalyse gewogen en afgestemd met Concerncontrol. De reikwijdte van de score van de risicoanalyse is tussen de 0 (laag risico) en 60 (hoog risico) en bepaalt de prioritering van de werkzaamheden van Auditing. Voor de aanpak van het team verwijzen we naar Bijlage A. Zie bijlage B voor de tijdsplanning.

## Bijlage A Werkstappen verbijzonderde interne controle

Per controleobject worden achtereenvolgens de volgende werkstappen uitgevoerd:



Registratie, voortgangsbewaking, dossiervorming en review zijn essentiële onderdelen in het proces.

## Bijlage B Tijdsplanning

| Periode                      | Werkzaamheden   |
|------------------------------|---|
| 1 <sup>e</sup> kwartaal 2018 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoering VIC-werkzaamheden 2017 over het 4<sup>e</sup> kwartaal</li> <li>- Aanvullende werkzaamheden t.b.v. jaarrekeningcontrole 2017</li> <li>- Opstellen controleplan 2018</li> </ul>  |
| 2 <sup>e</sup> kwartaal 2018 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanvullende VIC-werkzaamheden t.b.v. jaarrekeningcontrole 2017 Groningen</li> <li>- Aanvullende VIC-werkzaamheden t.b.v. jaarrekeningcontrole 2017 Ten Boer</li> <li>- Uitvoeren uitbestede werkzaamheden met PWC (Grondexploitaties, Memoriaalboekingen en Aanbestedingen)</li> <li>- Start dossieropbouw 2018 (werkprogramma's, controleactiviteiten, herijken risicoanalyse)</li> <li>- Formulieren IT-approach met PWC</li> <li>- Opleidingsactiviteiten team Auditing</li> <li>- Uitvoering VIC-werkzaamheden 1<sup>e</sup> kwartaal</li> </ul> |
| 3 <sup>e</sup> kwartaal 2018 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opleidingsactiviteiten team Auditing (vervolg)</li> <li>- Uitvoering VIC-werkzaamheden 2<sup>e</sup> kwartaal</li> </ul>   |
| 4 <sup>e</sup> kwartaal 2018 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoering VIC-werkzaamheden 3<sup>e</sup> kwartaal</li> </ul>   |
| 1 <sup>e</sup> kwartaal 2019 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoering VIC-werkzaamheden 4<sup>e</sup> kwartaal</li> <li>- Opstellen Controleplan 2019</li> </ul>  |

Aan deze tijdsplanning ligt een detailplanning ten grondslag.