

Auditplan 2024

Gemeente Oosterhout

Datum: Augustus 2024

Versie: Definitief



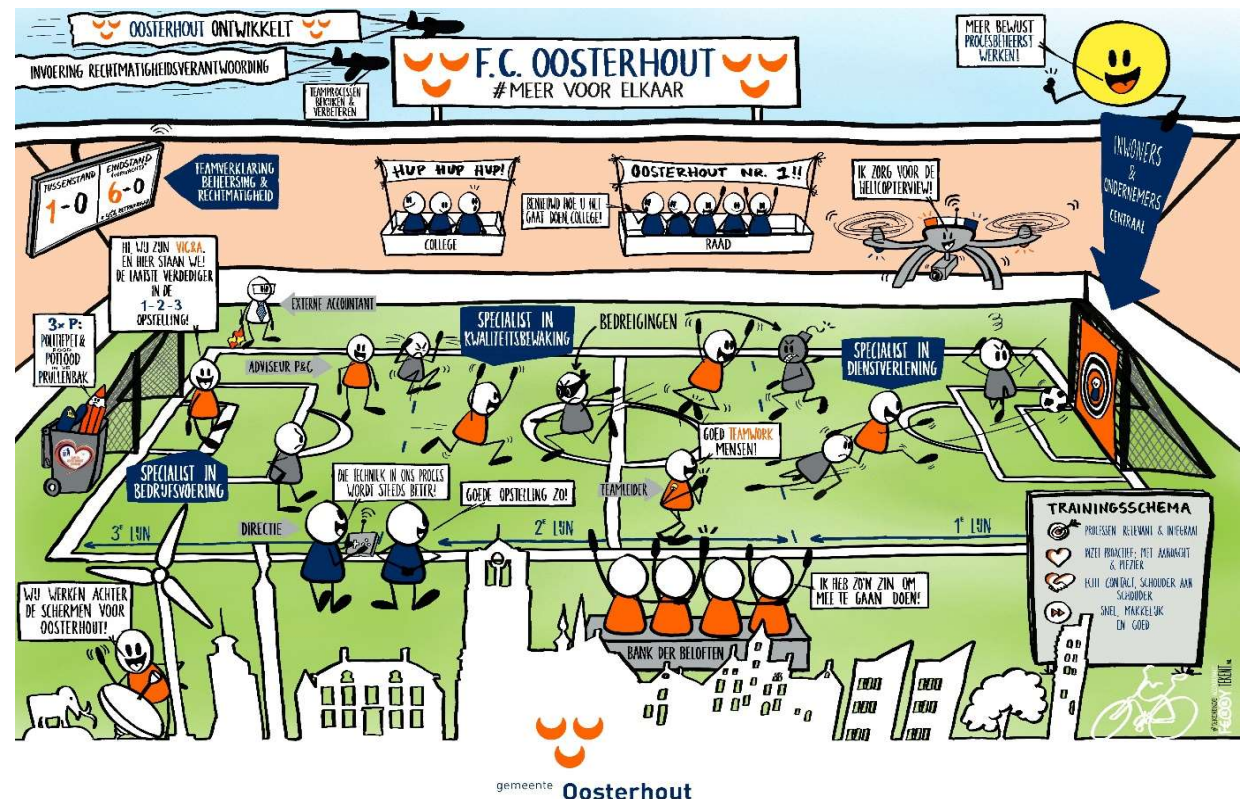
2	Besluiting van het Auditplan	1
3	Actuele ontwikkelingen	6
3.1	Teamplan	6
3.2	Rechtmatigheidsverantwoording en doorontwikkeling VIC&A.....	6
3.3	Samenwerking met de extern accountant.....	8
3.4	Overige relevante ontwikkelingen.....	8
4	Reikwijdte van de verbijzonderde interne controle.....	11
4.1	Begrotingscriterium	12
4.2	Voorwaardencriterium	12
4.3	Misbruik en oneigenlijk gebruik	12
5	Kaders waarbinnen de controle wordt uitgevoerd.....	13
5.1	Kadernota rechtmatigheid	13
5.2	Normenkader van de gemeente	13
5.3	Goedkeuringstolerantie	14
5.4	Rapporteringstolerantie	15
6	Bepalen financieel kritische processen.....	15
7	Gemeentebrede (fraude)risicoanalyse.....	15
8	Controleaanpak.....	17
8.1	Inzicht in de interne beheersing.....	17
8.2	Verbijzonderde Interne controles.....	17
8.3	Communicatie en rapportage	17
9	Overige relevante onderwerpen	19
	Bijlage 1: Overzicht verbijzonderde interne controles	20

naar een beslissing op begrotingsjaar 2024. Het college heeft ook in de periode april 2023 tot maart 2025. Met dit plan geeft het College van B&W invulling aan art. 212 en art. 213 van de Gemeentewet waarin ze verplicht is zorg te dragen voor de toetsing van de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie. In de 'Verordening financieel beleid, beheer en organisatie gemeente Oosterhout 2023' (hierna: Financiële Verordening) is dit voor onze gemeente nader uitgewerkt.

Met ingang van het boekjaar 2023 is de Rechtmatigheidsverantwoording ingevoerd. Dit betekent dat niet meer de extern accountant een oordeel geeft omtrent de rechtmatigheid, maar dat het College van B&W een zogenaamde Rechtmatigheidsverantwoording dient af te geven bij de jaarstukken. Hierin rapporteert het College aan de Raad over de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. De extern accountant controleert vervolgens of de Rechtmatigheidsverantwoording van het College een getrouw beeld geeft.

De invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording heeft tot veel landelijke discussies geleid en momenteel is nog sprake van imperfectie wetgeving hieromtrent. De verwachting is dat in het najaar 2024 nog aanpassingen en aanvullingen gaan plaats vinden. Dit betekent dat de Financiële verordening inhoudelijk hierop zal moeten worden aangepast.

De invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording is (en wordt) tevens gebruikt als impuls voor de verbetering van de bedrijfsvoering binnen onze gemeente. Hierbij is het van belang om met gelijke ingang de aanscherping van het Three Lines Model in de organisatie in te laten groeien. VIC&A¹ zal de teams faciliteren op weg naar de 'team-rechtmatigheid' en zelforganisatie. Mede op basis van de praatplaat F.C. Oosterhout zijn hierin al de nodige goede en positieve stappen gezet.



Zoals in de begroting 2024 is opgenomen, kent onze gemeente al bijna 10 jaar tijden van relatieve (financiële) voorspoed. Dit zal echter gaan veranderen. De voorspellingen voor de Nederlandse economie zijn minder gunstig, de rente is de afgelopen jaren fors toegenomen en de inkomsten uit het

2 Doelstelling van het Auditplan

Dit Auditplan bevat een uitwerking van de VIC² binnen onze organisatie³. De VIC heeft tot doel de getrouwheid en rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties vast te stellen. Hierbij heeft de VIC tevens een belangrijke rol bij de totstandkoming van de Rechtmatigheidsverantwoording.

Naast deze formele rol kan de VIC op verzoek van Raad, College en/of directie onderzoeken naar specifieke onderwerpen of processen op het gebied van doelmatigheid of doeltreffendheid. In alle gevallen hebben de uitkomsten van de VIC tot doel de bedrijfsvoering van de gemeente te verbeteren.

De VIC is binnen onze organisatie belegd binnen Team Control, cluster VIC&A. Daarmee valt de VIC hiërarchisch onder de teamleider (tevens concerncontroller) van Team Control.

VIC&A omvat 5,20 beschikbare FTE en is momenteel als volgt opgebouwd:

Functie/Rol	Omschrijving werkzaamheden	Formatie
		FTE
Senior Auditor	Algehele aansturing, eindverantwoordelijkheid voorbereiding en uitvoering onderzoeken (opstellen Auditplan, review opzet/uitvoering/rapportages verbijzonderde interne controles en themaonderzoeken)	1,00
Medior Auditor	Linking pin tussen senior en overige auditors. Als ook verantwoordelijk voor de verbinding vanuit de VIC met de algehele organisatie met name op gebied van de bedrijfsvoering.	0,67
Interne Auditor	Vorbereiding en uitvoering verbijzonderde interne controles en themaonderzoeken (inclusief opstellen werkprogramma's, plan van aanpak themaonderzoek en rapportage)	3,53
Totaal		5,20

Van de totale beschikbare formatie wordt ongeveer 0,33 FTE op basis van langlopende dienstverlenings-overeenkomsten ingezet bij de controle van het sociaal domein bij de Dongemondgemeenten. Voor VIC&A blijft na aftrek van inzet bij andere gemeenten⁴ ongeveer 4,86 FTE beschikbaar.

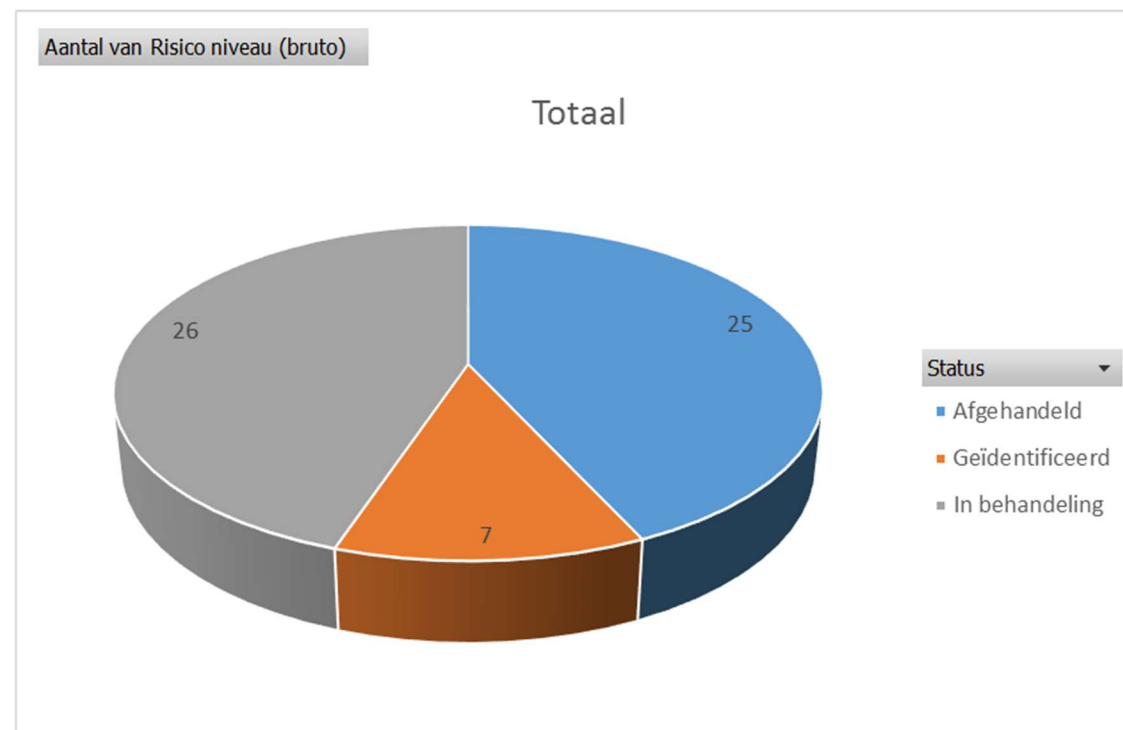
In de uitvoering van de VIC tracht VIC&A een maximale aansluiting te realiseren tussen de uitgevoerde verbijzonderde interne controle en door de extern accountant te verrichten werkzaamheden. Het intern Auditplan biedt de basis om jaarlijks te bezien welke processen onderdeel van de verbijzonderde interne controle uitmaken en wat de diepgang van de verbijzonderde interne controle werkzaamheden zal zijn.

² Verbijzonderde Interne Controle ook wel aangeduid als interne auditfunctie

³ In 2023 is een Kwaliteitshandboek VIC&A Gemeente Oosterhout opgesteld waarin het kwaliteitsbeleid is uiteengezet wat tot

verbijzonderde interne controles en eventuele (aanvullende) onderzoeken geven informatie over in hoeverre de gemeente 'in control' is. Daarbij wordt expliciet stilgestaan bij de mate van opvolging van geconstateerde verbeterpunten uit voorgaande perioden aan de hand van de Verbetermonitor. Samen geven zij aan in hoeverre Gemeente Oosterhout functioneert op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid. De uitkomsten hiervan worden gerapporteerd in Memo's van bevindingen (idealiter per kwartaal) en in VIC jaarverslagen.

Op moment van schrijven van dit Auditplan is de status van de Verbetermonitor als volgt:



Waarvan 21 'In behandeling' met een Hoog risico. VIC&A heeft de directie verzocht om vanuit hen ook hiervoor dringende aandacht te vragen in de gesprekken met de teamleiders.

Tevens voert de VIC een review uit op de specifieke uitkeringen (SPUK'S) die verantwoord moeten worden in de SiSa-bijlage bij de jaarrekening. Deze interne review vindt plaats in KiC en heeft tot doel om een oordeel te vormen of de bestede middelen vallen binnen de kaders van de regeling, over de kwaliteit van de dossiervorming per regeling en om vast te stellen of de regeling juist en volledig is opgenomen in de SiSa-bijlage.

Voor de werkzaamheden van de accountant geldt het volgende: *Ingevolge artikel 213 lid 3 (b) van de Gemeentewet dient de accountant te onderzoeken of de baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet (hierna: de specifieke uitkeringen) rechtmatig tot stand zijn gekomen. In de jaarrekening is verantwoordingsinformatie opgenomen over deze specifieke uitkeringen (de SiSa-bijlage). De accountant controleert de SiSa-bijlage op basis van de Nota verwachtingen accountantscontrole.*

Kwaliteitsborging binnen VIC&A wordt onder andere gerealiseerd doordat de Senior Auditor lid is van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en confirmeert zich daardoor aan de beroepsregels en standaarden die gelden voor Registeraccountants. Specifiek voor de VIC zijn een aantal regels en standaarden relevant: dit zijn vooral de fundamentele beginselen die voor alle accountants gelden, de Nadere voorschriften kwaliteitssystemen (NVKS) en de Nadere voorschriften controle en zwaarte standaarden (NV ZOC) 610: Gebruik maken van de werkzaamheden van interne

gebied van controle en advies over beleid en bedrijfsvoering.

Permanente educatie voor de medewerkers van de VIC maakt tevens onderdeel uit van de kwaliteitsborging. In het Kwaliteitshandboek VIC&A is hierover opgenomen dat elke interne auditor een persoonlijk ontwikkelingsplan opstelt, welke met de teamleider en senior auditor wordt besproken en periodiek wordt geëvalueerd.

Als onderdeel van het kwaliteitsbeleid van VIC&A is het van belang voortdurend te ontwikkelen. Een onderdeel daarvan is niet alleen zelfevaluatie, maar ook evaluatie met de organisatie. Om die reden zal elke proceseigenaar minimaal eens per 2 jaar een evaluatieformulier ontvangen met het verzoek daarin de samenwerking met VIC&A te evalueren. Intentie was om hiermee in 2023 te starten, maar dat is helaas niet gelukt. Dit staat nu voor 2024 gepland. Omwille van de onafhankelijkheid van de interne auditafdeling zal in overleg met de ambtelijk opdrachtgever deze evaluatie vertaald worden in verbetermaatregelen. De evaluatie van de interne auditfunctie zal ook niet betrokken worden in de beoordeling en evaluatie van het functioneren van de interne auditfunctie als totaal of individuele medewerkers hiervan. De evaluatie is alleen ter ondersteuning van het zelf ontwikkelend vermogen van de interne auditfunctie.

3 Actuele ontwikkelingen

3.1 Teamplan

In verband met het traject van de strategische heroriëntatie zijn de teamplannen 2024 nog niet opgesteld. In het najaar van 2024 zal het traject worden opgestart voor de teamplannen 2024 (restand) en 2025. Bezien vanuit het Teamplan 2023 van Team Control zijn voor het cluster VIC&A de volgende punten voor 2024 nog relevant:

- ☺ Het aantal SiSa regelingen is de afgelopen jaren behoorlijk toegenomen (van 11 in 2020 naar 21 in 2021 tot 28 in 2022). In 2023 waren dit er zelfs 38. Deze regelingen vergen een steeds grotere capaciteit binnen Team Control.
- ☺ Gebruik van KiC verder uitbreiden, waardoor de kwaliteitscontroles (door de 2^e lijn) en VIC's (door de 3^e lijn) beter uitgevoerd worden. Zie hieronder ook nader beschreven.
- ☺ Betere zichtbare vastlegging van de VIC werkzaamheden, waardoor de werkzaamheden reproduceerbaar zijn voor de accountant⁵.

Ter ondersteuning van de uitvoering van de werkzaamheden uitgevoerd door de VIC als ook ter borging van de kwaliteit en efficiency wordt gebruik gemaakt van een audittool KiC van Stimulansz. Een (online) applicatie waarin alle onderzoeken en controles worden samengebracht waardoor het auditproces is geborgd, waarin gehanteerde controleaanpak zichtbaar is vastgelegd en uniformiteit is gewaarborgd. En waarbij de risico's en beheersingsmaatregelen op basis van de bedrijfsprocessen ook beter inzichtelijk worden gemaakt. In 2022 is voor het eerst gebruik gemaakt van deze applicatie. De applicatie is nog in ontwikkeling, waaraan wij een grote bijdrage leveren. Op termijn is het de intentie dat KiC een compleet auditdossier gaat worden. Op dit moment worden bepaalde werkzaamheden en rapportages op de I-schijf in onze VIC&A mappenstructuur opgeslagen.

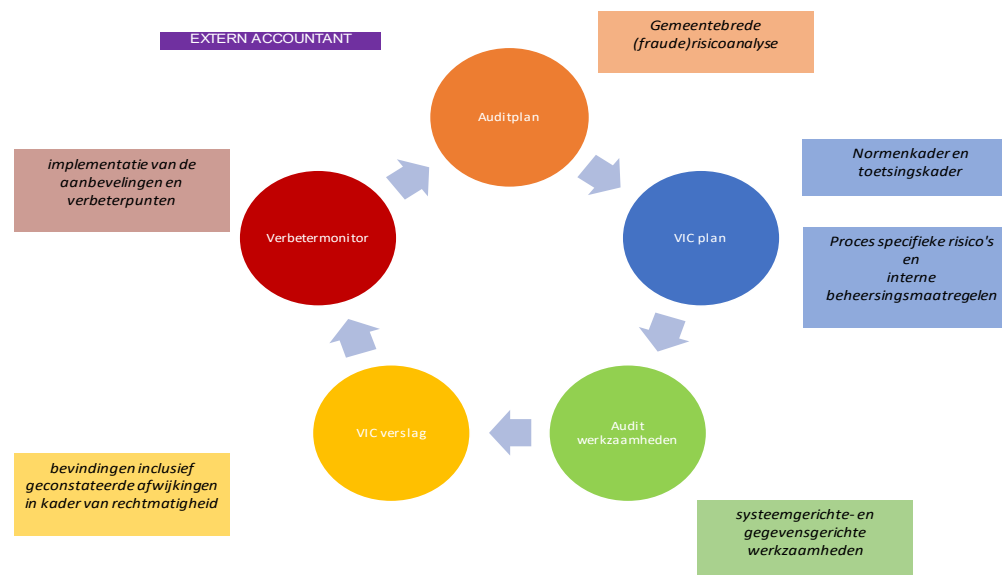
3.2 Rechtmatigheidsverantwoording en doorontwikkeling VIC&A

De invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording (hierna: RMV) is en wordt, zoals in de *Inleiding* reeds is vermeld, gebruikt als impuls voor verbetering van de bedrijfsvoering. Hierbij is het van belang om met gelijke ingang de aanscherping van het Three Lines Model in de organisatie in te laten groeien.



De 1e en 2e lijns vallen binnen het team dat verantwoordelijk is voor het (te controleren) proces. Dit sluit prima aan bij de insteek van 'zelforganisatie': de teamleider is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en getrouwheid van zijn processen. Intentie vanuit VIC&A is daarbij om nog meer te gaan bewegen naar de 3e lijn. In 2023 zijn hier al de eerste stappen in gezet. Verdere uitbouw hiervan volgt in 2024.

Een effectieve interne beheersing met een eenduidige strategie leidt tot een continue verbetering van de bedrijfsprocessen en draagt bij aan financiële betrouwbaarheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, slagvaardigheid en kwaliteit van dienstverlening. Het principe van zelforganisatie krijgt een stevige basis wanneer men weet 'in control' te zijn. Daarom wil VIC&A sturen op focus bij de teams op beheersing aan de voorkant. Hierbij moet er tevens een doorontwikkeling worden gemaakt van gegevensgericht naar meer proces- en systeemgerichte controles vanuit VIC&A. Met deze doorontwikkeling is VIC&A volop bezig. De zogenaamde 2-3-T⁷ overleggen maken inmiddels periodiek onderdeel uit van de auditwerkzaamheden, waarmee het meer (kort) cyclisch werken steeds meer is geborgd:



de vroege zomervakantie effectief pas vanaf half augustus 2024. Hierdoor komt het kort cyclisch werken wel in gedrang.

De verantwoordelijkheid van het rechtmatigheidsbeheer wordt bij de 'first line' gelegd. Daardoor wordt voorkomen dat de RMV een verplichting wordt vanuit de VIC. Rechtmatigheid is de verantwoordelijkheid van de gehele organisatie en dus niet alleen 'het probleem' van de Auditfunctie. Middels de praatplaat F.C. Oosterhout (Faciliteren van Control voor Oosterhout) is dit binnen de organisatie uitgerold.

De RMV wordt 'cascadegewijs' opgebouwd. De uiteindelijke RMV die het College aflegt aan de Raad, is de RMV die de directie aflegt aan het College, welke weer een consolidatie is van de individuele, onderliggende Rechtmatigheidsverantwoordingen per team / opgave door de teamleiders / opgaveleiders. Het start dus bij een Teamverklaring Rechtmatigheidsverantwoording die vanuit de VIC mede tot stand komt.

De Raad dient een verantwoordingsgrens vast te stellen. De verantwoordingsgrens betekent dat rechtmatigheidsfouten pas in de RMV worden opgenomen en toegelicht, wanneer zij boven het door de Raad vastgestelde percentage komen. De verantwoordingsgrens voor 2024 volgt uit de Financiële verordening en bedraagt 1% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves. Zoals aangegeven in de *Inleiding*, is de verwachting dat de Financiële verordening nog zal moeten worden aangepast. Of dat ook zal leiden tot een wijziging in de verantwoordingsgrens zal pas op dat moment duidelijk zijn.

Ter verdere aanscherping van de 2^e lijn is vanuit VIC&A ook gestart met het opzetten en uitbouwen van kwaliteitscontroles in de applicatie KiC. De uitvoering van deze kwaliteitscontroles ligt belegd bij de kwaliteitsadviseurs van de desbetreffende processen. In 2024 zal dit ook nog volop de aandacht hebben.

VIC&A zal voor de uitvoering van het Auditplan 2024 meer aandacht besteden aan monitoring van de voortgang van het plan en de planning, waarbij periodiek terugkoppeling hiervan plaatsvindt aan de directie. In 2023 zijn hier al vorderingen in gemaakt, maar de wens is om dit vanuit VIC&A nog meer in het cyclisch werken te borgen. Deze rapportagestructuur maakt ook onderdeel uit van de Kwaliteitshandboek VIC&A gemeente Oosterhout.

3.3 Samenwerking met de extern accountant

Eind 2022, begin 2023 heeft de Europese aanbestedingsprocedure Accountancydiensten Gemeente Oosterhout plaatsgevonden. Uiteindelijke gunning is verleend aan BDO Audit & Assurance B.V voor de periode boekjaren 2023-2026. Een aantal kwaliteitscriteria maakten onderdeel uit van de gunningswensen en zagen toe op Communicatie, Adviesfunctie & duurzame samenwerking en Controlefilosofie. Vanuit VIC&A zal worden toegezien op de naleving van de aangegeven aanpak. De uitvoering van de controle 2023 heeft geleid tot een evaluatiegesprek. Het controleproces heeft een erg lange doorlooptijd gekend en is niet efficiënt verlopen. Het evaluatiegesprek heeft geleid tot onderkenning vanuit BDO dat zaken anders moeten. Hierover zijn afspraken gemaakt. Ook vanuit gemeente Oosterhout zijn een aantal verbeterpunten in het jaarrekeningproces toegezegd. Met de nieuwe teammanager op de opdracht is vertrouwen in een verbeterd controleproces.

3.4 Overige relevante ontwikkelingen

Er spelen momenteel naast bovengenoemde zaken nog diverse ontwikkelingen die van invloed zijn op de inrichting en uitvoering van de VIC. Deze zijn hierna kort samengevat:

nemen.

- De komende jaren zal hierdoor vanuit de accountantscontrole nog nadrukkelijker aandacht worden gegeven aan fraudepreventie. De beroepsorganisatie voor Accountants (de NBA) heeft hiertoe een notitie “Best practice maatregelen frauderisicobeheersing voor bestuurders en toezichthouders” onderhanden. In deze notitie komt nadrukkelijk de rol van bestuurders en toezichthoudende organen zoals de gemeenteraad bij het voorkomen en detecteren van fraude aan de orde.⁸ Vanuit VIC&A zullen wij meedenken over het vergroten van de actieve rol van de gemeenteraad / auditcommissie ten aanzien van de frauderisicobeheersing. De werkzaamheden vanuit VIC&A zullen overigens niet bestaan uit een specifiek fraudeonderzoek. Bij de uitvoering van de auditwerkzaamheden is aandacht voor mogelijke frauderisico's. In 2023 heeft een themabijeenkomst Fraude vanuit BDO voor de raad plaatsgevonden. De opkomst was beperkt. Stappen moeten worden gezet naar een Frauderesponsplan. VIC&A zal hierin een begeleidende rol in spelen, waarbij VIC&A input zal krijgen vanuit BDO.

☺ 213 a onderzoek

- Het uitvoeren van een periodiek 213a onderzoek behoort ook tot de werkzaamheden van VIC&A. Voor dit onderzoek is in 2022 een stagiair aangetrokken. Dit heeft helaas niet geleid tot een uitgevoerd gedegen onderzoek. In 2023 is er geen capaciteit geweest om vanuit VIC&A dit onderzoek uit te voeren. Vanwege het uitlopen van de eindejaarscontrole door de accountant is in 2024 helaas ook geen ambtelijke capaciteit om dit onderzoek intern uit te voeren.

☺ Opvolging managementletter 2022 vanuit Auditplan 2023

Bevinding BDO	Uitwerking	Status	Toelichting
Selecties voor de interne controles worden deels risicogericht gemaakt. Adviespunt is de overwegingen en de bron voor de risicogerichte aanpak vast te leggen.	Dit adviespunt wordt opgepakt en daar waar van toepassing zal dit nader worden gedocumenteerd. Tevens zal dit worden opgenomen in de VIC rapportage.	Afgehandeld	Dit is tevens worden opgenomen in het Kwaliteitshandboek.
Verbeterpunten in KiC Online zien toe op zichtbaarheid/logging van gehanteerde uitgangspunten en gemaakte selecties en de volledigheid van documentatie bij uitgevoerde lijncontroles en interne controles.	Deze verbeterpunten worden opgevolgd.	Afgehandeld	Er is een Werkafspraken document opgesteld (<i>Werkafspraken systeem- en gegevensgerichte werkzaamheden</i>) waardoor dit beter geborgd is in het werkproces van VIC&A, als ook het <i>Kwaliteitshandboek VIC&A Gemeente Oosterhout</i> draagt hier positief aan bij.
Als gevolg van gewijzigde regelgeving	Dit is meegenomen bij de inrichting en	Afgehandeld	IT maakt ook deel uit van het

			de toetsing van de ITGC's door de CISO.
--	--	--	---

Er zijn nog een aantal bevindingen vanuit BDO. Deze zijn dusdanig relevant dat deze op de Verbetermonitor zijn geplaatst. Zie tabel hierna.

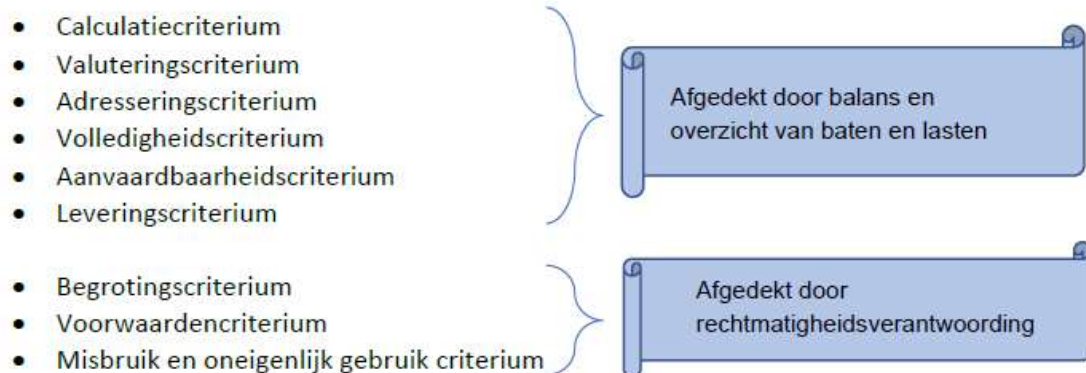
🌟 *Opvolging Verbetermonitor*

Risico	Verbeteractie	Status
Werking PDCA cyclus teamprocessen	Een tijdschema op te stellen, zodat de VIC-rapportages na afronden van de controleperiode definitief worden gemaakt	Inmiddels is een jaarcyclus document opgesteld. Ook door de implementatie van de audittool KiC wordt het cyclisch werken nader vorm gegeven, waardoor VIC-rapportages ook tijdig zullen worden besproken en definitief worden gemaakt. Door de lange doorlooptijd van de eindejaarscontrole loopt de VIC wel achter.
Niet effectieve frauderespons	Opstellen Frauderesponsplan (Kader vanuit de Raad).	Een voorbeeld van een frauderesponsplan zou worden aangeleverd door de accountant. In 2023 is niets ontvangen. Het frauderesponsplan zal in 2024 worden opgesteld.
Geen dialoog Raad - College over frauderisicobeheersing	Frauderisicobeheersing opnemen in Auditplan en VIC plannen en -rapportages.	Vanaf 2023 is in de VIC-plannen een paragraaf opgenomen over frauderisicobeheersing. Op 17 januari 2024 heeft met de gemeenteraad een frauderisicoworkshop plaatsgevonden. Er zal in gesprek met de auditcommissie nader worden bepaald hoe invulling wordt gegeven aan de dialoog tussen Raad en College.
Risico op onrechtmatigheden, doordat niet aan alle wet- en regelgeving is getoetst bij de uitvoering van de auditwerkzaamheden	Uitvoeren van volledigheidcheck op alle relevante wet- en regelgeving van het normenkader of deze integraal deel uitmaakt van de risico analyse en de geplande VIC werkzaamheden.	Een zogenaamde 'kruisjeslijst' zal worden opgesteld, ook voor de eigen onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording. In KiC zijn de toetspunten gerelateerd aan de rechtmatigheidsverantwoording aangegeven met een V (Voorwaardencriterium), B (Begrotingscriterium) of MO (Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium). Voor 2024 is de ambitie om een toetsingskader op te stellen met referentie naar wet- en regelgeving

ontbreken van verbijzonderde controle op administratieve processen	Begrotingswijzigingen	Managementletter 2023.
NIEUW - Mogelijke risico's in rapportageproces a.g.v. ontbreken van verbijzonderde controle op administratieve processen	Inrichten van VIC op proces van: Verbonden partijen	Geïdentificeerd naar aanleiding van ontvangen van Managementletter 2023.
NIEUW - Risico op niet voldoende zichtbare vastlegging en onjuiste beoordeling werking interne beheersingsmaatregelen (systeemgerichte controle)	De controle op werking van de key controls voor elk proces als een normenset opnemen in KiC	Geïdentificeerd naar aanleiding van ontvangen van Managementletter 2023.
NIEUW - Risico op forse afwijkingen tussen begrote baten en lasten en daadwerkelijke baten en lasten	Verbetering van het voorspellend vermogen door 'backtesting': gestructureerd en gedocumenteerd de kwaliteit van de prognoses aan de hand van realisatie achteraf beoordelen, waarmee toekomstige prognoses verbeterd kunnen worden en/of eerder bijgestuurd kunnen worden	Geïdentificeerd naar aanleiding van ontvangen van Accountantsverslag 2023

4 Reikwijdte van de verbijzonderde interne controle

De VIC ziet toe op de rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties. Voor uitvoering van de controle wordt jaarlijks door de commissie BBV een Kadernota rechtmatigheid uitgegeven. Deze Kadernota bevat de kaders waarbinnen de rechtmatigheidscontrole uitgevoerd dient te worden. Uit de Kadernota blijkt dat rechtmatigheid in essentie in 3 onderdelen uiteen valt. Onderstaande afbeelding is afkomstig uit de Kadernota-rechtmatigheid-2023-Commissie BBV:



In de jaarrekening 2023 is voor het eerst een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen van het

Het (controle)proces van de rechtmatigheidsverantwoording 2023 heeft veel onduidelijkheden gekend. Door de imperfectie van wet- en regelgeving is halverwege april 2024 een NBA Alert uitgebracht waarbij de accountants zijn geïnformeerd over de gevolgen voor de accountantscontrole van en de controleverklaring bij de jaarrekening van gemeenten en provincies als gevolg van aanpassingen in de Gemeentewet en de Provinciewet. De gedelegeerde regelgeving die relevant is voor het opstellen van de jaarrekening en voor de uitvoering van accountantscontrole 2023 en oordeelsvorming in de controleverklaring hierop - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado)- zijn hierop nog niet aangepast. De NBA Alert heeft de accountant toegepast op de controle 2023 bij gemeente Oosterhout. Gesprekken en definitieve besluiten over aanpassingen in relevante wet- en regelgeving zijn op dit moment nog onderhanden. De verwachting is al wel dat dit zal leiden tot aanpassing van de Financiële verordening.

4.1 Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium richt zich op het budgetrecht van de raad. Overschrijdingen van de lasten en overschrijdingen van investeringsbudgetten (kredieten) zijn op basis van de Gemeentewet onrechtmatig. De raad autoriseert de begroting en stelt de kaders voor het college vast. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid binnen de gestelde begroting. Begrotingsafwijkingen dienen tijdig gesignaleerd en gerapporteerd te worden aan de raad. In de rechtmatigheidsverantwoording zijn alle afwijkingen opgenomen ten opzichte van de begroting op het door de raad vastgestelde niveau. Het is vanuit het oogpunt van transparantie de bedoeling dat de rechtmatigheidsverantwoording een overkoepelend (totaal) beeld geeft van alle gecontroleerde begrotingsonrechtmatigheden. Het totaal van de begrotingsonrechtmatigheden van gemeente Oosterhout heeft de verantwoordingsgrens in 2023 overschreden en het college heeft het totaal van de begrotingsonrechtmatigheden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Op basis van de Kadernota Rechtmatigheid 2023 en de uitleg hierbij van de Commissie BBV is de rechtmatigheidsbevinding van de gemeente gebaseerd op de bruto onrechtmatigheden, wat een afwijking is van alle eerdere jaren; tot en met 2022 telden alleen de netto onrechtmatigheden mee in de oordeelsvorming van de accountant.

4.2 Voorwaardencriterium

Bij het voorwaardencriterium gaat het erom dat bepalingen in wet- en regelgeving worden nageleefd. Voor de rechtmatigheidscontrole zijn met name de gestelde voorwaarden, die betrekking hebben op recht (heeft de ontvanger wel recht op de vergoeding of subsidie), hoogte (klopt het bedrag, is de berekening juist) en duur (zijn de juiste termijnen in acht genomen) van belang. Het college toetst bij de uitvoering van haar controlewerkzaamheden of bij de uitvoering van financiële beheershandelingen binnen de geldende wet- en regelgeving is gehandeld. De relevante wet- en regelgeving is tussen het college en de raad afgestemd door middel van het normenkader. Het voorwaardencriterium is met name relevant bij de processen: subsidieverstrekingen, participatiewet en aanbestedingen. Indien is vast komen te staan dat de gemeente niet aan het voorwaardencriterium heeft voldaan is sprake van een onrechtmatigheid.

4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Daarnaast speelt het misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium bij gemeenten een belangrijke rol. Het M&O-criterium geldt in het bijzonder voor bijdragen om niet en subsidies; worden subsidies terecht verstrekt en worden ze ook voor het doel waarvoor het is gegeven gebruikt? Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsmiddelen toe te eigenen en is dan ook onrechtmatig. Bij oneigenlijk gebruik is feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving, maar is dit in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig.

misbruik worden betrokken in het proces tot het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording.

5 Kaders waarbinnen de controle wordt uitgevoerd

5.1 Kadernota rechtmatigheid

Zoals hiervoor gesteld, wordt de controle uitgevoerd binnen de kaders van de Kadernota rechtmatigheid. Dat betekent dat het Auditplan uitgaat van een controle op de financiële rechtmatigheid op het voorwaardencriterium, het begrotingscriterium en het M&O criterium.

5.2 Normenkader van de gemeente

Voor het toetsen van het voorwaardencriterium (naleving van wet- en regelgeving) is het relevant een normenkader te hebben aan welke wet- en regelgeving getoetst dient te worden. Dit normenkader is opgenomen in het Controleprotocol van de gemeente Oosterhout. Minimaal jaarlijks wordt het normenkader opgesteld of geactualiseerd door de organisatie en ter besluitvorming voorgelegd aan het College van B&W. Na vaststelling door het College wordt het normenkader ter kennisgeving aan de Raad aangeboden. Door deze in de Kadernota rechtmatigheid geadviseerde methode wordt recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van het College terwijl de Raad wel kennis kan nemen van het normenkader en eventueel speerpunten voor de controle kan meegeven.

Voor 2024 is de ambitie om het normenkader verder te operationaliseren. In KiC zijn de toetspunten gerelateerd aan de rechtmatigheidsverantwoording momenteel aangegeven met een V (Voorwaardencriterium), B (Begrotingscriterium) of MO (Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium). Voor 2024 is het de intentie om een toetsingskader op te stellen met referte naar artikel per wet- en regelgeving. Dit zal worden opgenomen in de controlemodellen in KiC.

Voor het normenkader worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:



de gecontroleerde jaarrekening exclusief onderlinge overboekingen tussen reserves. Het is daarbij de doelstelling van de controle om met een redelijke mate van zekerheid, vastgesteld op 95%, een oordeel te vormen dat de jaarrekening geen fouten of onzekerheid boven de gestelde goedkeuringstolerantie bevat¹⁰.

In onderstaande tabel is de relatie tussen goedkeuringstolerantie en het oordeel weergegeven:

	<1%	≥1% maar <3%	≥3%	≥10%
Fouten	Goedkeurend	Oordeel met beperking	Afkeurend	Afkeurend
Onzekerheden	Goedkeurend	Goedkeurend	Oordeel met beperking	Oordeelonthouding

Voor gemeente Oosterhout betekent dit op begrotingsbasis een goedkeuringstolerantie van:

Basis:	Begroting 2024
Totale lasten programma's	€ 223.023.000
Stortingen in reserves	€ 2.000
Totale lasten (incl. reservemutaties)	€ 223.025.000
Goedkeuringstolerantie voor fouten € (1%)	€ 2.230.250
Uitvoeringstolerantie (65%) afgerond	€ 1.450.000

Let op: de goedkeuringstolerantie wordt gedurende de controle bijgesteld op basis van de werkelijke lasten en stortingen in reserves. Daarmee kan de goedkeuringstolerantie in omvang gedurende het jaar wijzigen. Bovenstaand bedrag is louter ter indicatie.

Deze goedkeuringstolerantie is echter niet één op één toepasbaar bij de uitvoering van de auditwerkzaamheden door de VIC. Het dusdanig plannen van de verbijzonderde interne controle om alleen individuele afwijkingen van materieel belang te ontdekken, houdt geen rekening met het feit dat het geheel van de individuele afwijkingen die niet van materieel belang zijn ertoe kunnen leiden dat de financiële overzichten een afwijking van materieel belang kunnen bevatten en laat geen ruimte over voor mogelijke niet ontdekte afwijkingen. Derhalve wordt een uitvoeringstolerantie bepaald. De uitvoeringstolerantie wordt vastgesteld om de kans dat het geheel van niet gecorrigeerde en niet ontdekte afwijkingen in de financiële overzichten de materialiteit voor de financiële overzichten als geheel overstijgt, tot een passend laag niveau terug te brengen. In de basis stelt VIC&A de uitvoeringstolerantie op 65% van de goedkeuringstolerantie¹¹.

⁹ De verwachting is dat met de aanpassing van het Bado in het kader van de RMV de materialiteit voor de accountantscontrole verhoogd zal worden naar 2%. Het onderscheid tussen fouten en onzekerheden komt dan te vervallen. Indien deze wetgeving wordt vastgesteld, zal de VIC evalueren welke gevolgen dit heeft voor de geplande auditwerkzaamheden en daar waar nodig aan de controleplanning en de uitvoering van de controle aanpassen.

doorontwikkeling van de bedrijfsvoering te stimuleren aan de proceseigenaren/team- en opgaveleiders alle bevindingen zullen rapporteren.

Richting College en Raad zal het over het algemeen zo zijn dat niet alle fouten gerapporteerd hoeven te worden. Op grond van artikel 5 lid 1 van het Bado volgt de rapporteringstolerantie uit de goedkeuringstolerantie. De gemeenteraad stelt de jaarlijks te hanteren rapporteringstolerantie voor de externe accountant vast.

De rapporteringstolerantie voor 2024 bedraagt:

Rapporteringstolerantie ¹²	€ 112.000
---------------------------------------	-----------

6 Bepalen financieel kritische processen

Op grond van de hierboven gestelde goedkeuringstolerantie kan bepaald worden welke processen als financieel kritisch worden aangemerkt. Dit zijn processen die voldoen aan de volgende criteria:

- ☺ Kwantitatief: processen of balansposten waarvan de omvang in € $\geq$ 35% van de goedkeuringstolerantie is; of;
- ☺ Kwalitatief: processen of balansposten die ongeacht hun omvang vanwege andere redenen betrokken dienen te worden. Hierbij valt te denken aan specifieke projecten of politiek gevoelige dossiers.

Op basis van de begroting wordt jaarlijks bepaald welke processen en balansposten aangemerkt zijn als financieel kritisch. Deze vormen dan de basis voor de verdere uitwerking van de auditwerkzaamheden.

7 Gemeentebrede (fraude)risicoanalyse

Per financieel kritisch proces wordt een risicoanalyse uitgevoerd om inzicht te krijgen in verhoogde risico's op fouten dan wel fraude. De uitkomsten van deze risicoanalyse bepalen de diepgang en in sommige gevallen de aanpak van de controle.

De frauderisicoanalyse geeft een overzicht van de frauderisicofactoren per proces en evalueert deze langs de aspecten van de fraudedriehoek:



niet mist?

Gelegenheid: Hierbij gaat het om de vraag: hoe gemakkelijk is het om fraude te plegen? Voor mensen die nooit in aanraking komen met de geldstroom in de gemeente is het frauderen met geld (of het plegen van diefstal uit de 'kas') moeilijker dan voor iemand wiens dagtaak het is om de geldstroom te beheren. En hoe gemakkelijk is het voor iemand om een ongebruikte laptop of telefoon te ontvreemden?

Motivatie: Vrijwel iedereen staat soms onder druk of komt weleens in de verleiding iets te doen wat niet mag. De druk om een doelstelling te behalen kan sterk toenemen, zeker wanneer persoonlijke inkomens of gratificaties afhankelijk zijn van het halen van deze doelen. Ook privéomstandigheden kunnen de druk vergroten. Omstandigheden als ziekte, verslaving, schulden, of het hebben van (buitenechtelijke) relaties kunnen van grote invloed zijn op iemands gemoedstoestand.

De risicoanalyses worden uitgevoerd langs het volgende model:

waarschijnlijkheid	hoog	verhoogd	significant	significant
	middel	normaal	verhoogd	significant
	laag	normaal	normaal	Verhoogd
		laag	middel	hoog
impact				

Impact

- Laag : < uitvoeringstolerantie
- Middel : $\geq$ uitvoeringstolerantie maar < goedkeuringstolerantie
- Hoog : $\geq$ goedkeuringstolerantie

Waarschijnlijkheid (Kans)

- Laag : < 33%
- Middel : $\geq$ 33% maar < 67%
- Hoog : $\geq$ 67%

De uitkomsten van de risicoanalyses, onderscheid naar het risico op fouten en het risico op fraude, worden gedocumenteerd en kunnen gedurende de uitvoering van de controle nog worden bijgesteld op basis van nieuw verkregen inzichten of informatie.

8.1 Inzicht in de interne beheersing

Voor alle financieel kritische processen wordt inzicht verkregen in de opzet van de interne beheersing. Daarbij zal op basis van een interview met de proceseigenaar inzicht worden verkregen in de opzet van de interne beheersing en voor relevante beheersmaatregelen het bestaan van deze maatregelen via een lijncontrole (een waarneming van één item) vaststellen.

Voor het beoordelen van de interne beheersing wordt het in paragraaf 3.2 beschreven Three Lines Model gehanteerd.

Doelstelling van de toepassing van dit model is dat proceseigenaren door VIC&A actief zullen worden geadviseerd op het verder doorontwikkelen van hun processen. Daarbij is het uitgangspunt dat effectief en efficiënt beheersmaatregelen zo veel als mogelijk in de eerste lijn worden ingericht.

8.2 Verbijzonderde Interne controles

Op basis van de gemeentebrede (fraude)risicoanalyse en in overleg met de extern accountant worden verbijzonderde interne controles uitgevoerd met als doel de kwaliteit van de gehanteerde werkwijze te beoordelen (ten opzichte van de voorgeschreven werkwijze en het toetsingskader) en waar nodig verbeterpunten aan te dragen. Daarnaast worden de uitkomsten van de VIC beoordeeld door de extern accountant en meegewogen bij de totstandkoming van de controleverklaring.

In Bijlage 1 zijn verbijzonderde interne controles opgenomen, die jaarlijks terugkerend zijn op basis van beoordeling 'financieel kritisch'. Deze worden volgens een vaste cyclus verspreid over het jaar uitgevoerd aan de hand van de opgestelde VIC-plannen per onderwerp, rekening houdend met de genoemde gemeentebrede (fraude)risicoanalyse. De controle op de financiële stromen wordt in principe organisatie/procesgericht uitgevoerd, waarbij wordt gesteund op de kwaliteit van de administratieve organisatie/interne beheersing om de gegevensgerichte werkzaamheden zoveel mogelijk te beperken. Waar de kwaliteit van de AO/IB nog tekort schiet, wordt volledig gegevensgericht gecontroleerd.

Elementen die deel uitmaken van het VIC-plan per proces zijn onder andere:

- ☺ Doelstelling van de verbijzonderde interne controle;
- ☺ Relevante wet- en regelgeving;
- ☺ Omvang in €;
- ☺ Risico's vanuit het normenkader;
- ☺ Key controls (belangrijkste beheersingsmaatregelen).

Naast bovenstaande onderwerpen van verbijzonderde interne controles is VIC&A tevens betrokken bij de uitvoering van DPIA's (Privacy). Daarnaast maakt de jaarlijkse interne Wpg¹³-audit ook onderdeel uit van de werkzaamheden van VIC&A.

De controle op de Algemene uitkering Gemeentefonds vindt plaats door een adviseur van team Control, cluster Planning & Control. Op deze wijze zijn minimaal alle onderkende (financieel) kritische processen/jaarrekeningposten onderwerp van controle.

8.3 Communicatie en rapportage

Een belangrijk aandachtspunt van VIC&A blijft de communicatie over planning, uitvoering en rapportage van de onderzoeken.

De directie en de teamleiders worden periodiek geïnformeerd over de uitvoering van het Auditplan, de belangrijkste uitkomsten van de verbijzonderde interne controles en themaonderzoeken en de implementatie van de aanbevelingen/verbeterpunten op basis van de Verbetermonitor. Om de

Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden worden de volgende rapportages uitgebracht:



Gremium	Doelstelling
Proceseigenaren	Feitelijke bevindingen afstemmen Adviezen afstemmen
Directie	Ter kennisgeving
College	Rapportage is gericht aan het College (verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering).
Raad	Een bestuurlijke samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt aan de Raad ter beschikking gesteld.

In deze rapportage wordt langs het Three Lines Model onder meer gerapporteerd over:

- Ontdekte tekortkomingen in de interne beheersing in de 1^e en 2^e lijn;
- Bevindingen ten aanzien van de IT-omgeving;
- Opvolging van in eerdere rapportages opgenomen bevindingen op basis van de voortgang van de Verbetermonitor.



Gremium	Doelstelling
Proceseigenaren	Feitelijke bevindingen afstemmen Adviezen afstemmen
Directie	Ter kennisgeving
College	Ter ondersteuning van het afgeven van de Rechtmatigheidsverantwoording.
Raad	Deze rapportage is gericht aan de Raad ter ondersteuning van de controlerende taak van de Raad.

In deze rapportage wordt langs het Three Lines Model gerapporteerd over:

- Eventuele bevindingen ten aanzien van de werking van interne beheersingsmaatregelen in processen;
- Eventuele bevindingen ten aanzien van de werking van IT-beheersmaatregelen (algemeen of

- Bevindingen ten aanzien van de SiSa-bijlage en de WNT-bijlage boven de daarvoor geldende rapporteringstoleranties;
- Overige bevindingen en bijzonderheden in de jaarrekening (bijvoorbeeld inzake naleving van het BBV);
- Een totaaloordeel gelet op bovenstaande bevindingen in relatie tot de goedkeuringstolerantie, zoals vastgesteld door de Raad.

9 Overige relevante onderwerpen

Naast de hierboven beschreven reikwijdte van de VIC, waarbij de reguliere controles op de belangrijkste financiële stromen op basis van de gemeentebrede (fraude)risicoanalyse centraal staan, voert de VIC tevens Themaonderzoeken uit. De toegevoegde waarde van de VIC wordt vergroot door bij de implementatie van nieuw beleid of aspecten van bedrijfsvoering gevraagd en ongevraagd advies over borging van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid te verstrekken.

Afhankelijk van de eigen behoefte en de behoefte van andere gemeenten wordt proactief gecommuniceerd over onderzoeksanpak van verbijzonderde interne controle en themaonderzoeken teneinde deze te optimaliseren. Hiervoor neemt de senior auditor deel aan het Regionaal IC overleg Midden – en West-Brabant.

De interne Auditfunctie (VIC) is landelijk behoorlijk in ontwikkeling. De senior auditor is aangesloten bij het “Internal Audit Netwerk Gemeenten” en lid van Stichting KADO¹⁴. Binnen deze kringen worden kennis en ervaringen gedeeld over allerlei ontwikkelingen zoals Informatiebeveiliging, Sociaal Domein en de Rechtmatigheidsverantwoording College. Daarbij wordt vooral bekeken wat de effecten zijn van deze ontwikkelingen op de rol van de internal auditor (de VIC).

Verbijzonderde Interne Controle	Omschrijving object van onderzoek	Specifieke aandachtspunten
Inkopen en Aanbesteden	Beoordeling van het gehele proces van aanbesteding tot en met betaling, inclusief autorisatiebevoegdheden en verwerking in de financiële administratie.	Naleving (EU-) aanbestedingsregels, waarbij aandacht voor wezenlijke wijziging van de opdracht en de raming van de kosten; SDO Notitie "Uitvoering van de controle op aanbestedingsrechtmatigheid bij de jaarrekeningcontrole van decentrale overheden"; Kwaliteit Contractbeheer; Zichtbare controle, autorisatie betalingen en onderbouwing prestatieverklaring; Spendanalyse; Juiste en volledige verwerking van investeringen op kredieten en afschrijvingen; Beoordeling juistheid boekingen, vereisten facturen en juiste betaling.
Participatiewet	Rechtmatigheid van de toekenningen en betalingen	Aanvraag; Bevoegde besluitname; IB signalen; Registratie SSD¹⁵.
Wmo	Rechtmatige verstrekkingen van maatwerkvoorzieningen	Toegangsproces; Registratie SSD; Uitvoeringsbesluit en Verordening; Prestatielevering; Verantwoording/Controle zorgaanbieders.
Jeugdzorg	Rechtmatige verstrekking van zorg en betalingen	Toegangsproces inclusief woonplaatsbeginsel; Prestatielevering; PGB; Rapportage Audit Breda.
Inhuur personeel	Rechtmatigheid inhuur derden (personeel)	Inhuur via gecontracteerde uitzendbureaus en gebruik van systeem Flex-Westbrabant (DAS);

	Van de salarismutaties	salarismutaties (incl landelijke wet- en regelgeving); ISAE 3402 verklaring ADP; Aansluiting salarisadministratie en financiële administratie; Juiste en volledige verwerking van in- en uitdienststredingen (in- door en uitstroomproces); Rechtmatigheid declaraties variabele looncomponenten; Wet Normering Topinkomens; Nevenwerkzaamheden; Juiste toepassing Werkkostenregeling.
Subsidieverstrekingen	Rechtmatigheid verstrekte subsidies	OPC's; Overheidsopdracht of subsidie; Subsidieplafond; Subsidies in Zaaksysteem (audittrail, logging etc).
Omgevingsvergunningen (bouwleges)	Rechtmatigheid en volledigheid van de bouwleges	Funcitiescheiding in het proces; Juiste toepassing legesverordening; Volledigheid facturering bouwleges; Omgevingswet.
Treasury	Rechtmatigheid financieel beheerhandelingen (o.a. afsluiten leningen)	FIDO; Funcitiescheiding; Dossiervorming; Kwaliteit liquiditeitsprognose.
SiSa	Verantwoordingen van specifieke gelden vanuit Rijk/ Provincie.	Review van dossiers adviseurs Planning&Control en beleidsmedewerkers; Juiste en volledige aanlevering aan Ministerie van de (Sisa)-verantwoordingen.
Jaarrekening	Juistheid en volledigheid opgenomen posten in de jaarrekening.	Onderbouwing balansposten, jaarafgrenzing, toelichtingen; Begrotingsrechtmatigheid.
Volledigheid opbrengsten	Juistheid, volledigheid opbrengsten (o.a. burgerzaken, parkeren, belastingen)	Tariefcontrole; Staan tegenover geleverde

	geldstromen in relatie tot afgesloten contracten.	gemeentebrede verbijzonderde interne controles; Juistheid, volledigheid inkomende geldstromen; Tariefstelling/Contracten; ISAE 3402 verklaring.
Grondexploitaties	Juistheid en rechtmatigheid van de transacties binnen de grondexploitaties.	Winstneming; Schattingen; Voorzieningen; Staatssteun.