

Beleidsnota

Onderwerp

Nota meerjarig intern controlebeleid

Actualisering, o.a. met oog op invoering van de Rechtmatigheidsverantwoording GS

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Aan

Gedeputeerde Staten

Kopie aan

Directie

Van

Concerncontrol Auditing

G.A. (Gerard) Hoogendijk

Telefoon

(06) 150 78 778

Email

GHoogendijk@brabant.nl

Inhoud

1. Aanleiding	3
2. Pijlers van interne beheersing	4
2.1 Organisatie en besturing	5
2.2 ICT-systemen	7
2.3 Mens en cultuur	8
2.4 Processen en procedures	8
3. Uitgangspunten interne controle	9
3.1 Normenkader.....	9
3.1.1 Specifieke kaders.....	9
3.2 Toetsingskader	10
3.2.1 Getrouwheid	10
3.2.2 Rechtmatigheid	10
3.3 Auditstatuut	12
4. Organisatie Verbijzonderde Interne Controle (VIC)	13
4.1 Wie	13
4.2 Wanneer	13
4.3 Wat	14
4.4 Hoe	15
4.4.1 Scoping	15
4.4.2 Algemene stappen verbijzonderde interne controle.....	16
4.4.3 Jaarrekeningcontroles.....	19
5. Rechtmatigheidsverantwoording en paragraaf Bedrijfsvoering	19
Bronnen	21
Bijlage 1. Brabants systeem van control	22
Bijlage 2. Soft control wiel	22
Bijlage 3. Modeltekst rechtmatigheidsverantwoording	23
Bijlage 4. Gebruik maken van VIC door externe accountant	24
Bijlage 5. Regels m.b.t. overige informatie (COS 720)	25

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

1. Aanleiding

Voor u ligt de “Nota meerjarig Intern Controlebeleid” van de provincie Noord-Brabant. Dit beleidsplan is opgesteld omdat een wetswijziging wordt voorzien met ingang van boekjaar 2022. Deze wijziging zorgt ervoor dat Gedeputeerde Staten (GS) voor het eerst in 2023 een rechtmatigheidsverantwoording moeten toevoegen aan de jaarrekening (over boekjaar 2022). De wetswijziging is een aanleiding om het beleid - en de jaarlijkse werkplannen ten aanzien van Interne Controle¹ of Interne Audit die daaruit volgen - te actualiseren.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Daarmee geven GS aan dat de financiële transacties, passen binnen de geautoriseerde begroting, dat men zich heeft gehouden aan de relevante wet- en regelgeving en dat er geen misbruik of oneigenlijk gebruik is gemaakt van financiële regelingen. In artikel 201 van de Provinciewet is geregeld dat Gedeputeerde Staten over elk begrotingsjaar aan Provinciale Staten (PS) verantwoording afleggen over het door hen gevoerde bestuur, onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag.

De rechtmatigheidsverantwoording die hieraan moet worden toegevoegd vindt zijn oorsprong in de adviezen van Commissie Depla ‘Vernieuwing van begroting en verantwoording van gemeenten en provincies’. Het idee is dat zelfstandig verantwoording afleggen door het college over haar rechtmatig handelen -middels een rechtmatigheidsverantwoording- het begrip rechtmatigheid en het debat daarover met PS een nieuwe impuls geeft.

De argumenten van commissie Depla hierbij zijn:

1. Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van het College van B&W en GS;
2. Het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording kan een kwaliteit verhogend effect op de financiële bedrijfsvoering bij gemeenten en provincies hebben;
3. De voorgestelde methodiek sluit bovendien aan bij een bredere maatschappelijke trend, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid (gebeurt ook op Rijksniveau).

GS was altijd al bestuurlijk verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de financiële transacties. In de Controleverordening provincie Noord-Brabant en meer specifiek de Financiële verordening Noord-Brabant, paragraaf 4 en 5 artikel 12 lid 2 is opgenomen dat GS jaarlijks zorgdragen voor de interne toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen die ten grondslag liggen aan de jaarrekening.

De accountant van PS nam dit mee in zijn controle op de jaarrekening en gaf een oordeel over de rechtmatigheid. Door de nieuwe manier van verantwoorden zal hij alleen nog een oordeel geven over de getrouwheid van de jaarrekening, waarbij hij ook controleert of de bijgevoegde rechtmatigheidsverantwoording van GS getrouw is (lees: juist en volledig).

¹ Interne controle (of Interne audit): de controle op de oordeelsvorming en activiteiten van anderen, voor zover die controle voor de leiding van een organisatie of namens deze leiding wordt uitgevoerd. Er moet niet alleen aandacht zijn voor de interne beheersmaatregelen maar ook voor de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie.

In deze nota wordt aangegeven hoe de interne controle bij de provincie is ingericht en hoe GS, zekerheid kan verkrijgen over de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording. Daarbij kan grotendeels worden voortgebouwd op de interne toetsing die in het kader van artikel 12 lid 2 van de Financiële Verordening Noord-Brabant 2020 al jaren wordt uitgevoerd door de organisatie. Voor het schrijven van dit plan is gebruik gemaakt van diverse nota's die zijn uitgebracht door meerdere gremia, zie hiervoor ook de lijst met bronnen. Daarnaast is het plan afgestemd met de accountant. Tevens heeft overleg plaatsgevonden met werkgroep Rechtmatigheidsverantwoording van de Commissie Sturen en Verantwoorden.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de pijlers van een goede interne beheersing. In hoofdstuk 3 worden de uitgangspunten weergegeven waar we mee te maken hebben als organisatie. In hoofdstuk 4 volgt een (technische) beschrijving van hoe de (verbijzonderde) interne controle bij de provincie Noord-Brabant is ingericht, tot slot gaat hoofdstuk 5 specifiek in op de invulling van de rechtmatigheidsverantwoording en de paragraaf Bedrijfsvoering.

2. Pijlers van interne beheersing

De interne beheersing speelt zich af in een context waarbij de provincie Noord-Brabant zich transformeert naar een opgave gestuurde netwerkorganisatie. Al ons werk is inmiddels georganiseerd in programma's en we hebben een compacte directie. Deze structuur maakt het mogelijk om meer integraal en steeds vaker samen met partners te werken aan de opgaven van Brabant.

Een andere belangrijke stap die de organisatie - in het verlengde hiervan - heeft gezet, is het scheiden van de rol van H-managers en programmamanagers. De H(RM)-managers hebben een functionele verantwoordelijkheid voor het personeel(sbudget) en andere bedrijfsvoering aspecten. De programmamanagers zijn integraal verantwoordelijk voor de resultaten van het programma, incl. de verantwoordelijkheid voor capaciteit en budgetten binnen het programma.

Er is inmiddels een gesprekkencyclus ingericht waarbij directie, programmamanagers en H-managers periodiek op verschillende niveaus gesprekken voeren over de resultaten die worden geboekt.

Deze organisatieontwikkeling heeft invloed op ons denken ten aanzien van het 'in control' zijn van de organisatie. De provincie Noord-Brabant vindt zichzelf als organisatie 'in control', als we erin slagen om op effectieve en efficiënte wijze uitvoering te geven aan: Een opgave gestuurde netwerkorganisatie 'in control'.

Hiervan is sprake de organisatie erin slaagt op een effectieve en efficiënte wijze uitvoering te geven aan de organisatie die we willen zijn (visie, missie, koers 2030, sturingsfilosofie). En dat de organisatie daarmee bijdraagt aan het realiseren van de Brabantse opgaven. Dit zoals door het bestuur van Brabant is vastgelegd in het bestuursakkoord. Naast het zijn van een betrouwbare organisatie is het cruciaal om als organisatie ook te werken aan wendbaarheid en het lerend vermogen van de organisatie. En dat alle medewerkers en alle processen, procedures en kaders in onze organisatie werken zoals bedoeld en zoals we hebben afgesproken.

'In control' zijn gaat zowel over effectief sturen, beheersen en verantwoorden als ook over effectief samenwerken, wendbaar en weerbaar zijn en continu leren en verbeteren. In deze nota wordt specifiek ingegaan op het element 'beheersen'.

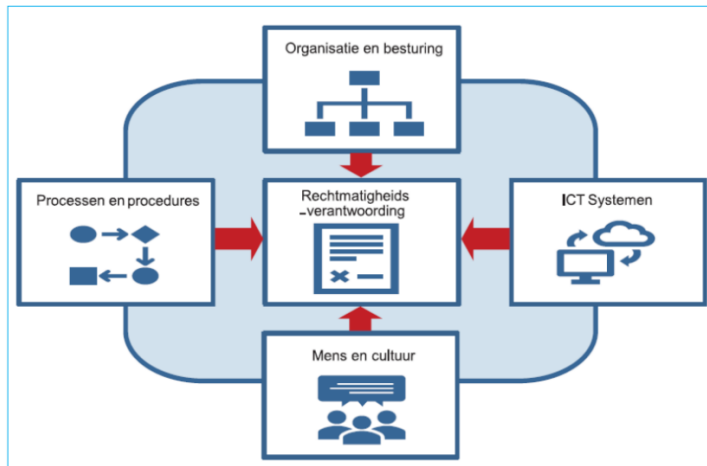
In onderstaande figuur is schematisch de samenhang weergegeven van de organisatiegebieden die de provincie Noord-Brabant helpen om te komen tot een juiste, tijdige en volledige rechtmatigheidsverantwoording. In de paragrafen hierna worden deze gebieden toegelicht.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c



2.1 Organisatie en besturing

Deze paragraaf gaat over de organisatie en besturing ten aanzien van de interne beheersing. De interne beheersing bij de provincie Noord-Brabant is georganiseerd langs vier 'lijnen'. Zie hiervoor ook bijlage 1 'Brabants systeem van control'. Centraal voor alle lijnen staan de doelen van de organisatie. De functies zijn geen silo's, maar stemmen af en werken samen; ieder vanuit de eigen rol gericht op het beschermen van de waarde van de organisatie, maar ook om deze te vergroten.

1^e lijn, Programmamanagers (en -medewerkers)

De eerste verantwoordelijkheidslijn wordt gevormd door de programmamanagers, programmabeheersers, projectleiders en medewerkers. De programmamanagers zijn integraal verantwoordelijk voor het 'in control zijn' van hun programma en daarmee ook voor de rechtmatigheid van de financiële transacties binnen dat programma, alsmede voor de tijdige melding van bij hen bekende onrechtmatigheden en onduidelijkheden. De basis hiervoor wordt gelegd bij de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden in de programma's.

In de 1^e lijn dienen de processen goed ingeregeld te zijn, toereikende beheersmaatregelen te bevatten en conform afspraak worden uitgevoerd. Daarnaast moet er een mechanisme zijn voor het identificeren en managen van risico's met het oog op het bereiken van de afgesproken resultaten. Als collectief heeft een programma idealiter de noodzakelijke kennis, kunde, informatie en autoriteit om de risico's binnen het programma te beheersen. Dit vereist tevens kennis van de organisatie, haar overkoepelende doelen, de omgeving waarin wordt gewerkt en de risico's waar de organisatie mee te maken heeft.

Het is deze 1^e verantwoordelijkheidslijn die we in de komende jaren sterker willen ondersteunen en toerusten in het verder waarmaken van de verantwoordelijkheden.

Dit vraagt een gezamenlijke focus en actie en vanuit de programmamanagers en de ondersteunende adviseurs Bedrijfsvoering, alsmede de adviserende functie vanuit Concerncontrol & Auditing.

2^e lijn, Adviseurs Bedrijfsvoering

De 2^e verantwoordelijkheidslijn wordt gevormd door functioneel specialisten op allerlei gebieden, ofwel de adviseurs binnen Bedrijfsvoering (subsidie-, financieel, juridisch, inkoop-, IT-, HR-adviseurs, etc.). Zij zorgen voor beleid, frameworks, gereedschappen, technieken en overige (specialistische) ondersteuning, zodat de eerste lijn effectief kan opereren.

De adviseurs ondersteunen de 1^e lijn actief met adviezen op het gebied van bedrijfsvoering, managementinformatie binnen de van toepassing zijnde kaders die gelden voor de provincie.

Ze werken proactief mee aan de productie van alle noodzakelijke bedrijfsvoering producten van het primaire proces en aan de S&V-producten zoals Perspectiefnota, begroting, burap en jaarrekening. Ook bewaken zij de procesinrichting en voeren controles daarop uit. Deze controles leiden tot het versterken en door ontwikkelen van processen in structuur, systemen en protocollen.

3^e lijn, Adviseurs Concerncontrol Auditing (CCA), als onafhankelijke 3^e lijn

De 3^e verantwoordelijkheidslijn betreft een onafhankelijke controlefunctie die 'naast' de organisatie staat en controleert of de organisatie de juiste processen hanteert en deze goed uitvoert, ofwel de goede dingen doet en deze goed doet. Deze 3^e lijns functie wordt ingevuld door de adviseurs CCA.

De adviseurs CCA opereren los van alle andere organisatieonderdelen en vormen zich vanuit deze onafhankelijke positie een oordeel over de rechtmatigheid en het adequate functioneren van het samenspel tussen de 1^e en 2^e lijn. Dit doen zij door onder andere Verbijzonderde Interne Controles (VIC's) en audits uit te voeren. De adviseurs CCA toetsen of de processen overall goed zijn ingericht en werkt, en kan onderzoek doen naar efficiëntie en effectiviteit. Zij geven op deze gebieden een objectief, onafhankelijk oordeel met advies over mogelijkheden tot verbetering en is ambassadeur van een cultuur van continu verbeteren.

De 3^e verantwoordelijkheidslijn rapporteert primair aan bestuur en directie. Maar ook rapporteren zij bijv. aan programmamanagers en adviseurs bedrijfsvoering. En kunnen zij informatie verschaffen aan externe auditoren, zoals de accountant, de Zuidelijke rekenkamer en de Belastingdienst. Om deze verantwoordelijkheid in te kunnen vullen, beschikken de adviseurs CCA over expertise op het gebied van Controlling, Administratieve Organisatie/Interne Controle, (IT)-Auditing en kansen- en risicomanagement.

De adviseurs CCA zetten steeds meer in op 'situationele control': strak waar nodig, flexibel en lossier waar het kan. Hiervoor hebben de adviseurs CCA een eigen model ontwikkeld dat gebaseerd is op management control-model van Simons en aansluit bij de beweging naar een opgave gestuurde netwerkorganisatie in control.

4^e lijn, Accountant

De 4^e lijn wordt gevormd door externe auditoren, zoals de accountant, de Belastingdienst en de Zuidelijke Rekenkamer. Zij zijn respectievelijk verantwoordelijk voor de accountantscontrole op getrouwheid, de controle op naleving van de (inter)nationale belastingafspraken en voor onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van de provincie op specifieke gebieden. De

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

accountant is aangesteld door PS en helpt PS bij het uitvoeren van haar controlerende rol.

Samengevat is deze organisatie van de interne beheersing als volgt weergegeven:



Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Voorgaande betekent in de praktijk dat bij het ontwerp van de financiële processen beheersmaatregelen moeten worden ingebouwd als waarborg dat wordt voldaan aan wet- en regelgeving. Dit kunnen geautomatiseerde of handmatige maatregelen zijn, denk aan functiescheiding en het 4-ogen principe. De processen en daarin opgenomen beheersmaatregelen moeten periodiek worden geëvalueerd om na te gaan of deze nog voldoen en/of efficiënter kunnen, door bijvoorbeeld gebruik te maken van automatisering.

Daarnaast kunnen controles worden ingebouwd, bijvoorbeeld in de tweede lijn om zo vroegtijdig fouten te voorkomen of te kunnen corrigeren. Ook kan de tweede lijn specialistisch advies geven over onder andere complexe wetgeving en de beschikbaarheid van middelen. Denk aan de verplichte consultatie van een inkoopadviseur bij inkopen vanaf € 25.000.

De 3^e lijn controleert vervolgens achteraf of de ontwikkelde processen in opzet voldoende waarborgen/interne beheersmaatregelen hebben om geïventariseerde risico's te voorkomen en of deze in de praktijk ook zo worden toegepast en dus bestaan. Vervolgens gegevensgericht meerdere financiële transacties getoetst op juistheid, volledigheid en rechtmatigheid. Naarmate de juiste controls in de 1^e en 2^e lijn beter zijn vastgelegd en dus traceerbaar zijn, kan de controle in de derde en vierde lijn efficiënter worden ingestoken.

2.2 ICT-systemen

Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van ICT-systemen en met name SAP en Corsa zijn van belang. Aan de ene kant om uitvoering te geven aan processen of daarbij te ondersteunen, zoals het gebruik van Corsa bij de stukkenloop, en aan de andere kant om gegevens te verzamelen en informatie te genereren. De informatie uit de primaire en financiële systemen gebruiken we onder andere voor het opstellen van de jaarrekening en het jaarverslag. Deze informatie moet juist en volledig zijn. De betrouwbaarheid en beveiliging (incl. privacy) van IT-systemen heeft dus de nodige aandacht.

Per 1 januari 2020 is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) van kracht. Dit is het normenkader voor de gehele Nederlandse overheid. De Baseline Informatiebeveiliging is gericht op risicomanagement. Dit houdt in dat de provinciale organisatie op basis van risicoanalyses keuzes en afwegingen maakt om op deze wijze te borgen dat de informatie die verwerkt wordt binnen de verschillende provinciale (bedrijfs-) processen adequaat beveiligd is in termen van beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Daarnaast zijn er NEN-normen en IT-general controls (die toezien op het beheer van toegangsrechten, continuïteit, system en change management) aan de hand waarvan kan worden getoetst of de betrouwbaarheid en de beveiliging van de systemen voldoende is gewaarborgd. Momenteel is de provincie Noord-Brabant is NEN en ISO 27001 gecertificeerd. Dit houdt in dat de organisatie voldoet aan de BIO. Het streven is de borging van IT-general controls de komende jaren te handhaven.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

2.3 Mens en cultuur

Een goed begrip van de rechtmatigheidsverantwoording en de implicaties van de invoering hiervan voor de organisatie vraagt om bewustwording en mogelijk om gedragsveranderingen. Rechtmatig handelen streven we in principe altijd al na, het is echter ook van belang dat het handelen en de daarbij gemaakte afwegingen voldoende zichtbaar en traceerbaar zijn vastgelegd in alle drie de lijnen van de organisatie.

Er spelen mogelijk dilemma's rond rechtmatigheid in relatie tot doelmatigheid en doeltreffendheid, bijvoorbeeld snelheid en flexibiliteit in relatie tot de eisen vanuit de Aanbestedingswet. Hoe ga je daar als organisatie mee om? Ook als een financiële transactie dient te worden aangegaan, waarbij om moverende redenen rechtmatigheidsaspecten van de transactie onduidelijk zijn, dient dit transparant te worden vastgelegd zodat hierover verantwoording kan worden afgelegd.

De organisatie heeft als uitgangspunten 'verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie' en 'professionals met ruimte', wat betekent dit voor de interne beheersing? Voor de interne controle betekent het dat wij ons niet alleen richten op hard maar ook of soft controls². Wij nemen daarbij als uitgangspunt het soft control wiel van Muël Kaptein, zie bijlage 2.

2.4 Processen en procedures

Zoals eerder aangegeven wordt het naleven van wet- en regelgeving in eerste instantie in de 1e lijn geborgd door de ontwikkeling van (financiële) processen met goede beheersmaatregelen voor de onderkende risico's.

De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van het proces Sturen & Verantwoorden. Aan dit proces is een aantal stappen toegevoegd.

Thema's die in het proces van totstandkoming van belang zijn:

- Bepaling van het verantwoordingspercentage en de rapporteringstolerantie door PS;

² Soft controls zijn beheersinstrumenten die invloed hebben op de motivatie, loyaliteit, integriteit, inspiratie en normen en waarden van medewerkers. Bij soft controls ligt de nadruk op het creëren van een motiverende en stimulerende omgeving.

- Uitgangspunten in de vorm van dit plan, het auditstatuut, het jaarlijkse controlewerkplan en tussentijdse rapportages;
- Ontwikkeling en gebruik van self assessments om de positie per programma te bepalen (optioneel);
- Bevestiging van de rechtmatigheid per programma (optioneel);
- Melden van (bewust genomen) onrechtmatigheden;
- Evaluatie van de bevindingen (fouten en onduidelijkheden);
- Opstelling van de rechtmatigheidsverantwoording en paragraaf Bedrijfsvoering;
- Agendering van gesprekken tussen GS en PS.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

3. Uitgangspunten interne controle

3.1 Normenkader

Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moet dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft in beginsel betrekking op alle geldende wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is beperkter. Het betreft hier de financiële rechtmatigheid en daarmee de wetten en regels die financiële gevolgen kunnen hebben. Waar in dit stuk gesproken wordt over rechtmatigheid, wordt financiële rechtmatigheid bedoeld.

De relevante wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording bestaat uit Europese en landelijke wetten en regels en PS-verordeningen en kaders met mogelijke financiële gevolgen. Deze regels worden opgenomen in het normenkader.

Dit kader dient als basis voor de interne en externe controle. Het college stelt het kader vast en stuurt het normenkader jaarlijks, voorafgaand aan de start van de jaarrekeningcontrole, aan de Staten. Provinciale Staten hoeven het normenkader niet expliciet vast te stellen. Zij kunnen het normenkader bevestigen door het voor kennisgeving aan te nemen. Het normenkader kan ook door PS worden vastgesteld door het kader toe te voegen aan het PS-besluit betreffende de controleopdracht aan de accountant.

3.1.1 Specifieke kaders

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft kaders voor onder andere de manier waarop de provincie moet verantwoorden. De commissie BBV geeft middels de jaarlijkse Kadernota Rechtmatigheid nadere duiding aan het besluit. De commissie heeft ook een model-tekst voor de rechtmatigheidsverantwoording opgesteld, zie bijlage 3.

PS moeten een verantwoordingsgrens³ vaststellen, deze bedraagt maximaal 3% van de totale lasten inclusief mutaties in de reserve van de provincie. Om de diepgang

³ Voor de verantwoording wordt een grensbedrag gehanteerd omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken.

van de controle te kunnen bepalen is het tevens van belang om een nauwkeurigheidsperscentage en materialiteitsgrens te hebben. Het is het meest praktische om hiervoor de percentages te hanteren die door PS ook voor de accountant zijn vastgesteld. Zo komen er geen verschillen in diepgang van de interne en externe controle.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

3.2 Toetsingskader

Het normenkader wordt geoperationaliseerd tot een toetsingskader, waarvoor gebruik wordt gemaakt van de criteria zoals deze zijn geformuleerd door de commissie BBV.

3.2.1 Getrouwheid

De accountant controleert de jaarrekening op getrouwheid. De getrouwheidsaspecten, zoals opgenomen in de accountantscontrole dekken ook grotendeels de rechtmatigheidscriteria af. Hieronder staan de zes getrouwheidscriteria:

1. Calculatiecriterium

Het vastgestelde bedrag moet juist zijn.

2. Valueringscriterium

Het tijdstip van betaling en de verantwoording van de schulden of lasten moeten juist zijn.

3. Adresseringscriterium

De financiële stroom gaat naar de juiste persoon/instantie.

4. Volledigheidscriterium

Alle opbrengsten moeten verantwoord zijn.

5. Aanvaardbaarheidscriterium

In relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie afgesproken die past binnen de activiteiten van de provincie.

6. Leveringscriterium

Juistheid van ontvangen levering.

Indien de accountant een fout rapporteert in het kader van de getrouwheid, hoeft deze niet ook nog eens opgenomen te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. In de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV is een nadere uitwerking gegeven van de genoemde criteria en de manier waarop hier in de praktijk mee om moet worden gegaan. Jaarlijks wordt in oktober een nieuwe versie van de nota gepubliceerd op de site van de commissie. Wijzigingen of verduidelijkingen worden door de interne auditoren meegenomen in hun controlepraktijk.

3.2.2 Rechtmatigheid

De commissie BBV heeft ook specifiek voor de controle op de rechtmatigheid drie criteria geformuleerd. Deze criteria worden hieronder kort beschreven. Eventueel geconstateerde rechtmatigheidsfouten moeten worden gerapporteerd in een apart onderdeel van de jaarrekening, waarbij gebruik moet worden gemaakt van het eerder genoemd model dat is vastgesteld door de commissie BBV.

Begrotingscriterium

Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansmutaties, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door PS zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn. De toetsing op het begrotingscriterium vindt met name plaats in de 2e lijn, bij de medewerkers Financiën, Planning en Control, maar valt onder de verantwoordelijkheid van programmamanagers.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium

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, dan wel met het doel om voor een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsgelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

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 de strekking daarvan (de 'geest van de wet').

De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving. M&O-beleid is gebaseerd op de volgende onderdelen:

1. Beleidsvoorbereiding en regelgeving

Heldere definities, nauwkeurige omschrijving van doel en doelgroep. Er vindt een risicoanalyse plaats op subsidieregelingen die in arrangement 1 vallen (< € 25.000), aan de hand van deze analyse vinden er een aantal steekproeven plaats op de realisatie van gesubsidieerde prestaties.

2. Voorlichting

Er wordt duidelijk uitgelegd voor welke doeleinden bepaalde regelingen bedoeld zijn, via de site van de provincie of middels directe communicatie als de contactgegevens van de beoogde doelgroep bekend zijn. Tevens moet in de voorlichting naar voren komen wat de consequenties zijn bij misbruik en oneigenlijk gebruik (sancties).

3. Controlebeleid

Toetsing van gegevens die door derden zijn verstrekt. De meeste aandacht gaat naar de gebieden waar de risico's het grootst zijn (bijvoorbeeld het bankrekeningnummer).

4. Sanctiebeleid

Hierbij maakt de Provincie gebruik van de mogelijkheden die de Awb en het BW bieden (bijvoorbeeld intrekken of terugvorderen van subsidie).

5. Evaluatie

In de beleidsevaluaties moet expliciet aandacht worden besteed aan M&O.

In maart 2021 is daarnaast het Masterplan 'Interne weerbaarheid' vastgesteld door GS, wat voortvarend wordt uitgevoerd. Dit masterplan gaat over mogelijke

onderminning van de organisatie en haar medewerkers door criminelen en wat de organisatie eraan doet om dit te voorkomen. Het plan besteedt ook aandacht aan integriteit van de medewerkers en aan risicovolle processen zoals subsidieverlening en inkoop. Middelen die onder andere worden ingezet zijn BIBOB-toetsen, sanctiebeleid (terugvorderen en korten) en integriteitsonderzoek naar (nieuwe) medewerkers/ bestuurders. Team Subsidies heeft een M&O-beleid opgesteld dat specifiek gericht is op subsidieverlening.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

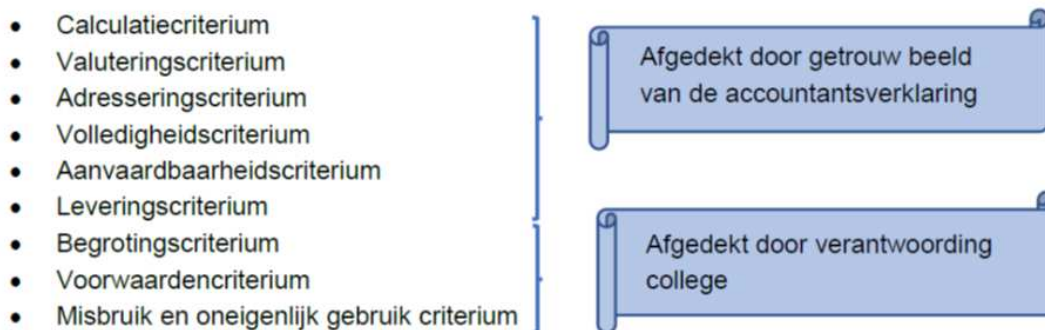
C2292583 c

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden zijn afkomstig uit de regelgeving en hebben betrekking op de criteria recht, hoogte en duur en daarbij kan worden gedacht aan de aspecten: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken. Bijvoorbeeld de overdracht van subsidies en bijdragen zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden. Het niet in acht nemen van deze voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid. In de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV is aangegeven dat met name aspecten als hoogte, duur en doelgroep/recht bepalend (gaan) zijn voor de rechtmatigheid.

Dit criterium wordt in eerste instantie getoetst in de 1e en 2e lijn en vormt ook voor een groot deel de basis van de Verbijzonderde Interne Controle door de 3e lijn.

In navolgende figuur wordt bovenstaande schematisch weergegeven.



Bron: Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV

3.3 Auditstatuut

Middels het vernieuwde Auditstatuut geven Gedeputeerde Staten invulling aan artikel 12 lid 2 van de Financiële verordening Noord-Brabant 2020. De concerncontroller krijgt rechtstreeks de opdracht van GS om de verbijzonderde interne controle (VIC) te organiseren. Op deze wijze is de objectiviteit gewaarborgd.

Tevens regelt het statuut een aantal rechten en plichten, zoals de bevoegdheid voor de auditoren om kennis te nemen van alle informatie die nodig is om onrechtmatigheden op te sporen en de plicht voor de overige provinciale medewerkers om aan informatieverzoeken ten behoeve hiervan mee te werken. Ook de verantwoordelijkheid van de algemeen directeur voor (het laten uitvoeren van interne) audit wordt benadrukt. Daarnaast is in het statuut opgenomen dat over de bevindingen moet worden gerapporteerd en dat er een nota meerjarig intern controlebeleid moet worden geformuleerd. Met deze nota wordt invulling gegeven

aan deze laatste 'plicht'. Dit plan behandelt onder meer de controles in de derde lijn, zoals deze worden uitgevoerd door CCA. Daarnaast op welke wijze CCA omgaat met controles van anderen.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

4. Organisatie Verbijzonderde Interne Controle (VIC)

In de derde lijn wordt de VIC uitgevoerd. De meeste onrechtmatigheden worden geconstateerd door middel van deze controle. De accountant moet in het kader van de jaarrekeningcontrole de rechtmatigheidsverantwoording controleren op getrouwheid (juistheid en volledigheid). Dit doet de accountant middels eigen waarnemingen en door te toetsen hoe de VIC is uitgevoerd. Belangrijk daarbij is onder andere wie, wanneer, wat en hoe heeft gecontroleerd, dit wordt hieronder beschreven.

4.1 Wie

De opdracht om de VIC te organiseren is middels het Auditstatuut belegd bij de concerncontroller. De concerncontroller geeft operationeel leiding aan CCA. De concerncontroller verstrekt aan team Auditing de opdracht om feitelijk uitvoering te geven aan de VIC.

Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn:

- Een onafhankelijke positionering in de organisatie en daarbij onafhankelijke oordeelsvorming en dus geen betrokkenheid in het primaire proces;
- Uitvoering van de VIC door gekwalificeerde auditoren onder verantwoordelijkheid van een lead-auditor die verantwoordelijk is voor de controle van een specifiek proces of onderdeel uit de jaarrekening;
- Interne kwaliteitscontrole op het uitgevoerde werk, onder andere door reviews van de lead auditor/controleleider op het controlewerk van de andere auditoren;
- Jaarlijkse vakgerichte scholing op het gebied van relevante wet- en regelgeving en andere ontwikkelingen op het eigen vakgebied;
- Zorgvuldige procesgang, inclusief hoor- en wederhoor en zo nodig inzet van aanvullende expertise binnen of buiten de provincie en een goede vastlegging van de uitgevoerde werkzaamheden.

De accountant beoordeelt het interne audits aan de hand van de standaarden NV COS en betreft daarbij onder andere de criteria zoals de commissie BADO (Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden, met leden van o.a. NBA, IPO en VNG) deze heeft opgenomen in de notitie 'De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden' van 14 februari 2019, zie bijlage 4.

4.2 Wanneer

Gedurende een heel boekjaar dienen controles te worden uitgevoerd. Een controlejaar bestaat uit twee delen. Het eerste deel heeft grofweg betrekking op de maanden januari tot en met augustus en wordt de interim controle genoemd, hier ligt

de focus op het vaststellen van de opzet en bestaan van goede beheersmaatregelen in de processen. De accountant komt een 'voorcontrole' uitvoeren op onder andere de tot dan toe uitgevoerde VIC-werkzaamheden en stelt naar aanleiding hiervan een Boardletter op.

De tweede periode strekt zich uit vanaf interim controle accountant (grotweg vanaf september) tot het einde van het boekjaar en heeft een doorloop tot medio maart (van het volgende boekjaar). Deze periode ziet toe op bijzondere transacties en gebeurtenissen en bevat de afronding van de VIC-werkzaamheden en de controle op de jaarrekening inclusief de SiSa-bijlagen.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

4.3 Wat

Jaarlijks stelt CC&A een werkplan op. Hierin staan de geplande werkzaamheden van alle expertises van CC&A. Hierbij wordt onder andere aan de hand van de volgende onderwerpen terug- en vooruitgekeken en bepaald wat de impact hiervan is op verbijzonderde interne controle en audits:

Omgevingsvariabelen, organisatorische variabelen, wijzigingen in de bedrijfsvoering, omvang en risicoprofiel van de financiële processen en bijbehorende geldstromen, omvang en risicoprofiel van balansposities, omvang en risicoprofiel van majeure projecten/trajecten, risico's met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik, politiek bestuurlijke risico's, specifieke afspraken met derden (zoals de Belastingdienst), bevindingen uit het verleden, ontwikkelingen die voorzien worden in de toekomst en optimalisatie in de uitvoering van het werkplan.

Met de VIC worden de risico's en de opzet en het bestaan van beheersmaatregelen van de belangrijkste processen met een financiële component in kaart gebracht en aanbevelingen gedaan voor verbetering. Daarnaast wordt idealiter de werking van de processen getoetst of worden gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd waarmee wordt vastgesteld of bepaalde financiële transacties juist zijn verlopen. Dit zodat een onderbouwde uitspraak kan worden gedaan over de financiële rechtmatigheid van de transacties die uit de processen voortkomen.

De belangrijkste processen met een financiële component worden in beeld gebracht door middel van een scoping methode die op de jaarrekening wordt toegepast. In paragraaf 4.4 wordt verder ingegaan op deze methode.

Om meer inzicht te krijgen in de verbetermogelijkheden op het gebied van de bedrijfsvoering wordt de VIC aangevuld met andere werkzaamheden zoals 'specials' en extra controle-items die gericht zijn op specifieke onderwerpen. Voor een groot deel worden deze werkzaamheden door de lead auditor/controleleider bepaald op basis van 'professional judgement'. Het kan ook zijn dat bepaalde controles worden verricht na afstemming met de accountant.

Team CCA heeft ook een rol bij het jaarrekeningproces. Middels specifieke jaarrekeningcontroles wordt vastgesteld of de balansposities een getrouwe weergave zijn van de werkelijkheid. Ook worden de SiSa-bijlagen, die bij de jaarrekening zijn gevoegd, gecontroleerd. Daarnaast vervult het team een coördinerende rol bij het aanleveren van de stukken die de accountant nodig heeft voor zijn controle. Ook kan het zijn dat door de organisatie om advies wordt gevraagd over op interne controle gerichte onderwerpen, zoals het controleprotocol van de Algemene Subsidieverordening.

Naast de reguliere interne controle worden er ook audits/onderzoeken uitgevoerd. Het auditprogramma bestaat uit gevraagde en ongevraagde audits. De ongevraagde audit/onderzoek kan een uitdieping zijn van een issue dat tijdens de VIC is gevonden of naar aanleiding van signalen die worden opgevangen in de organisatie. Ook kan bijvoorbeeld bestuur, directie of een programmamanager een verzoek indienen voor een audit/onderzoek bij de concerncontroller. Het is aan de concerncontroller om te bepalen of het onderzoek in het werkprogramma past.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

De audits/onderzoeken worden regelmatig in gezamenlijkheid uitgevoerd door CC&A en dus niet alleen door de interne auditors. Indien specifieke expertise nodig is, wordt deze expertise binnen dan wel buiten de organisatie gezocht en aan het auditteam toegevoegd.

4.4 Hoe

In deze paragraaf wordt onze controlemethodiek nader toegelicht. Dit is vrij technisch, maar wel van belang om duidelijkheid te scheppen voor onder andere de accountant. Zodat helder is welke werkzaamheden er ten grondslag liggen aan de bevindingen van CC&A.

4.4.1 Scoping

Zoals aangegeven begint het controleproces met het bepalen van welke financiële stromen, in welke mate gecontroleerd moeten worden. Oftewel het bepalen van de scope. Dit betreft in feite een eerste risicoanalyse.

Als uitgangspunt dienen de jaarrekeningcijfers van het voorgaande jaar en de begroting van het huidige jaar. De jaarrekeningposten worden ingedeeld aan de hand van de economische categorie (voor de baten en lasten). Vervolgens worden de posten beoordeeld en gescoord op basis van:

- materialiteit (ten opzichte van de controletolerantie);
- omvang van de post;
- risico's in het proces;
- ervaringen uit het verleden;
- hoge onzekerheid (schattingspost);
- hoeveelheid transacties;
- majeure wijzigingen in of complexiteit van de regelgeving;
- politieke gevoeligheid.

Daarna vindt er een jaarrekeningpost/procesanalyse plaats. Zowel voor de baten als voor de lasten wordt per economische categorie aangegeven welke grootboekrekeningen hieronder vallen en in welke processen de uitgaven en inkomsten worden gecontroleerd. Daarbij wordt tevens aangegeven welke controle in de 1e, 2e of 3e lijn wordt uitgevoerd en of hierop een review plaatsvindt. De scoping wordt gedurende het jaar aan de hand van de werkelijke cijfers aangepast indien nodig. Dit is het geval wanneer de wijziging zal leiden tot een aanpassing van de controleaantallen omdat bijvoorbeeld de materialiteit of het aantal transacties hoger is dan in eerste instantie gedacht.

Doorgaans zijn de onderstaande processen relevant voor de jaarrekeningcontrole (in scope):

- inkopen (incl. factuurverwerking en betaling);
- aanbestedingen van leveringen, diensten en werken (incl. sponsoring en kostendeling);
- subsidieverleningen (incl. verstrekken van leningen en garantstellingen met maatschappelijke doelstelling);
- personele processen (incl. salarissen en personele regelingen);
- financiële processen;
- waarderingen van activa (gronden, deelnemingen, incl. monitoren rentebetaling en aflossing garantstellingen en leningen);
- treasury (incl. leningen aan decentrale overheden);
- betrouwbaarheid van elektronische informatievoorziening.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Daarnaast is er nog een aantal processen, die qua materialiteit voor de jaarrekening minder van belang zijn, maar die qua verbetering van de bedrijfsvoering of in verband met politieke gevoeligheid wel van belang zijn voor de provincie:

- aankopen gronden en opstallen;
- overige inkomsten (waaronder leges, huren en pachten);
- declaraties bestuur en directie.

4.4.2 Algemene stappen verbijzonderde interne controle

Nadat de financiële stromen in scope zijn gebracht en gekoppeld zijn aan processen, worden de volgende algemene stappen van verbijzonderde interne controle verricht op de relevante materiële processen:

- a. opstellen toetsingskader per proces aan de hand van het normenkader;
- b. opzet van het proces vastleggen.

Stap a betekent dat de artikelen die te maken hebben met het bepalen van de hoogte, duur en doelgroep/recht van bijvoorbeeld een subsidie, worden geïdentificeerd in de relevante wet- en regelgeving. Stap b is kennis nemen van het proces. Het kan zijn dat er reeds procesbeschrijvingen aanwezig zijn. In andere gevallen moet de auditor aan de hand van interviews zelf beschrijven hoe het proces verloopt volgens de betrokkenen. Daarna worden onderstaande stappen in het controleproces gezet. Iedere stap wordt zorgvuldig gedocumenteerd en waar nodig toegelicht.

1. Controlematrix en risicoanalyse op procesniveau uitwerken

Op (sub)procesniveau wordt aangegeven wat de risico's zijn ten aanzien van het niet voldoen aan de rechtmatigheids- en getrouwheidscriteria (zie paragraaf 3.2). Een risico is een gebeurtenis of omstandigheid met een kans op een bepaalde impact. In accountantstermen ook wel 'What Can Go Wrongs' (WCGW) genoemd. Er wordt een score van hoog tot laag gegeven aan de kans dat een bepaald risico zich ook daadwerkelijk manifesteert en aan de impact (financieel en politiek) van het risico. Bij het wegen van het risico wordt het al dan niet aanwezig zijn van een beheersmaatregel niet meegenomen in de beoordeling.

2. Beoordelen opzet proces (AO/IC)

Na de risico-inschatting wordt aangegeven welke beheersmaatregelen (controls) er aanwezig zijn om het risico weg te nemen dan wel te verminderen. Daarbij wordt beoordeeld of de opzet van het proces toereikend, of de risico's worden afgedekt door interne beheersingsmaatregelen (en of er bijv. voldoende primaire functiescheiding aanwezig is). Er kan ook sprake zijn van risicoacceptatie. Ook is het van belang dat alle belangrijke processtappen navolgbaar zijn.

3. Interviews met proceseigenaren/sleutelmedewerkers

Aan de hand van interviews wordt vastgesteld of een bestaand proces gewijzigd is ten opzichte van zoals eerder beschreven. Of dat er andere factoren zijn die het proces significant beïnvloeden. Dit kan onder andere door een show me meeting, waarbij tijdens het interview bekeken wordt hoe het proces verloopt (dus niet alleen vertellen, maar ook laten zien met bewijsstukken). Of door middel van observation of evidence waarbij later bewijsstukken worden bekeken die de beweringen staven. In de interviews stellen we ook gesignaleerde leemten c.q. verbeteringen in de AO/IC aan de orde. Zoals bijvoorbeeld in-efficiency. Indien er sprake is van meerdere (deel)processen kan er worden gerouleerd, waarbij ieder deelproces bijvoorbeeld eens per 3 jaar wordt gecontroleerd.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

4. Vaststellen bestaan proces

Ter vaststelling van het bestaan van de interne beheersmaatregelen in het proces AO/IC wordt een transactie over alle relevante processtappen gevolgd om te beoordelen aan welke procedures de transactie feitelijk is onderworpen (lijncontrole). Gekeken wordt of dit in overeenstemming is met de gepresenteerde opzet van de AO/IC.

5a. Gegevensgerichte controle

Nadat vastgesteld is dat de in opzet geschetste processen en de daarin aanwezige beheersmaatregelen ook feitelijk bestaan en er geen aanvullende risico's zijn geïdentificeerd, wordt de controle gegevensgericht ingestoken.

Met een gegevensgerichte controle worden de resultaten en producten van een proces getoetst en niet zozeer de totstandkoming (het procesverloop zelf) zoals bij een werkingscontrole wel het geval is. In de controlesheet van het controleobject wordt toegelicht voor welke controlemethodiek is gekozen.

Om het aantal deelwaarnemingen te kunnen bepalen, moet eerst de gewenste mate van zekerheid en de materialiteitsgrens worden vastgesteld. Wij sluiten hiervoor aan bij de percentages die door PS voor de accountant zijn vastgesteld. Momenteel (jaar 2021) bedraagt het zekerheidspercentage 95% en het materialiteitspercentage bedraagt 1% van de last.

De ene keer zal gebruik gemaakt worden van een steekproef en in andere gevallen zal worden gekozen voor een kritische deelwaarneming waarbij de selectie plaatsvindt op basis van vooraf gestelde criteria zoals bijvoorbeeld de omvang van een post. In bepaalde gevallen zal ook worden gekozen voor een combinatie, waarbij een deel van de populatie risicogericht wordt gecontroleerd (bijvoorbeeld alle posten boven een bepaald bedrag) en de restpopulatie middels een representatieve steekproef. In incidentele gevallen zal gekozen worden voor een integrale controle. Bijvoorbeeld bij een gering aantal posten, omdat dat efficiënter is dan het beoordelen van het totstandkomingsproces.

Indien blijkt dat de beheersmaatregelen niet toereikend zijn of deze in de praktijk niet wordt toegepast (bestaan) waardoor belangrijke risico's niet of beperkt worden ondervangen, wordt een afweging gemaakt of aanvullende controles nodig zijn en met welke omvang. Deze afweging wordt schriftelijk vastgelegd en eventueel van tevoren afgestemd met de accountant.

Op basis van onze ervaring, de kwaliteit en omvang van het proces en om de volledigheid te waarborgen, voeren wij bij de overige inkomstenstroom cijferanalyses en totaalcontroles uit.

5b. Specifieke stappen controle aanbestedingen

Dit onderdeel gaat specifiek over het aanbestedingenproces. Het aanbestedingenproces is een juridisch complex proces waarbij in het verleden regelmatig financiële onrechtmatigheden zijn geconstateerd. Daarom wijkt de controleaanpak voor dit proces op onderdelen af van de "reguliere" controleaanpak zoals opgenomen in dit plan.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Jaarlijks wordt (startend met een spendanalyse) het bedrag bepaald dat is besteed door middel van aanbestedingen. Op deze totale populatie wordt stratificatie toegepast, waarbij bepaalde elementen uit de populatie worden geïsoleerd, meestal op basis van de materialiteit of fouten in het verleden.

De selectie van de dossiers vindt op de volgende wijze plaats:

1. Eerst worden de dossiers met doorlooptfouten uit voorgaande jaren gecontroleerd;
2. Dan van de omvangrijke posten topstratum/key items een integrale controle (hiervan wordt het merendeel van de kosten gecontroleerd);
3. Vervolgens worden de grote risico's (met name software en inhuur) gecontroleerd;
4. Tot slot wordt op de restpopulatie een aantal deelwaarnemingen uitgevoerd;
5. Tevens zal er worden beoordeeld of voor crediteuren meerjarig de Europese aanbestedingsdrempel wordt overschreden. Ook deze dossiers zullen in de controle betrokken worden.

5c. Controles uitgevoerd door 1^o of 2^o lijn

De controles op de personele processen worden met name uitgevoerd in de 2^o lijn. Het programma Stuurinformatie en Administratie (SIA) voert gegevensgerichte deelwaarnemingen uit op deze processen. Indien CCA steunt op de controlewerkzaamheden van anderen gaat zij als volgt te werk. Door CCA wordt jaarlijks een controleprotocol opgesteld van de uit te voeren werkzaamheden. Binnen de personele processen wordt een onderscheid gemaakt tussen het instroom-, doorstroom- en uitstroomproces van medewerkers. Daarnaast worden een aantal specifieke processen onderscheiden zoals verhuiskosten-, reis- en verblijfskostenregeling. De werkzaamheden zoals genoemd in het controleprotocol worden aangeleverd bij CCA, die een review uitvoert.

In geval van de personele processen moet jaarlijks in elk geval één in- en uitdienstcontrole en de bruto/netto-berekening van het salaris worden uitgevoerd en worden voorzien van alle in het controleprotocol genoemde documenten ter onderbouwing (lijncontrole). De selectie zal plaatsvinden vanuit een overzicht dat door CCA is opgevraagd uit SAP. Hierbij zal tevens goed onderbouwd worden op welke wijze en waarom deze dossiers geselecteerd zijn.

Daarnaast zullen de overige controlewerkzaamheden zoals genoemd in het controleprotocol worden uitgevoerd in de lijn om te zorgen voor een goede procesbeheersing. De controleaantallen zullen bepaald worden aan de hand van methodiek zoals beschreven in dit plan.

6. Evalueren bevindingen en opstellen interne controle rapporten

Geconstateerde rechtmatigheidsfouten worden verzameld en gerapporteerd aan de proceseigenaar en indien nodig op dossierniveau besproken met de betrokken beleidsmedewerker. In het rapport worden ook eventuele aanbevelingen ter verbetering van het proces opgenomen en een paragraaf over de opvolging van de aanbevelingen uit het voorgaande jaar. Indien mogelijk wordt aangegeven of en hoe een fout kan worden hersteld. Er wordt hoor- en wederhoor toegepast en een

eventuele managementreactie toegevoegd aan de rapportage. Indien er geen significante bevindingen zijn kan worden volstaan met een memo.

Al naar gelang de behoefte ontvangen Gedeputeerde Staten één tot twee maal per jaar een overzicht van de geconstateerde onrechtmatigheden. Bijvoorbeeld bij aanvang van de interim- en jaarrekeningcontrole door de accountant. Indien de concerncontroller dit nodig acht kan ook vaker gerapporteerd worden, bijvoorbeeld indien sprake is van een majeure onrechtmatigheid.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

4.4.3 Jaarrekeningcontroles

Ten behoeve van de jaarrekening wordt een kwaliteitstoets uitgevoerd op de volledigheid van de stukken van het jaarrekeningdossier. Dit heeft een positieve invloed op de doorlooptijd van het jaarrekeningproces en levert een bijdrage aan de goede aanlevering van de stukken en daarmee de efficiency van de accountantscontrole.

Naast de hierboven genoemde controle op de processen en kwaliteitstoets op de stukken van het jaarrekeningdossier vindt er voor een aantal jaarrekeningposten en onderdelen een juistheidscontrole plaats. Het gaat om de volgende onderdelen:

- balansverplichtingen met betrekking tot toegekende subsidies;
- rekening courant verhoudingen (o.a. RVO, Stimulus, GOB);
- balansindeling en -presentatie;
- vennootschappelijke balans en VPB-affhandeling;
- SiSa-verantwoording;
- WNT-verantwoording;
- juistheid van in het bestuursverslag opgenomen informatie in relatie tot de jaarrekening (op grond van regelgeving COS 720, zie bijlage 5).

5. Rechtmatigheidsverantwoording en paragraaf Bedrijfsvoering

Om te komen tot een rechtmatigheidsverantwoording is het besef dat alle organisatieonderdelen verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheidsverantwoording cruciaal. Het voltallige college van GS is verantwoordelijk voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording, het behoort niet tot de portefeuille van één enkele gedeputeerde. De fouten of onduidelijkheden kunnen immers betrekking hebben op alle beleidsterreinen van de provincie. De gedeputeerde Financiën en Organisatie vervult een coördinerende rol.

Zoals eerder aangegeven moet een standaardtekst gebruikt worden voor het afleggen van de rechtmatigheidsverantwoording door het college. Dit betekent het volgende:

- Het college rapporteert dat de financiële transacties rechtmatig zijn als de geconstateerde onrechtmatigheden of onduidelijkheden lager zijn dan de verantwoordingsgrens die is vastgesteld door PS (onrechtmatigheden en onduidelijk hoeven niet te worden opgeteld).

- Het college rapporteert welke financiële transacties niet (geheel) rechtmatig zijn als de bevindingen de verantwoordingsgrens die is vastgesteld door PS overschrijden. In dat geval geeft het college aan waar de bevindingen/afwijkingen betrekking op hebben en voor welk bedrag. Dit wordt beschreven in het onderdeel 'Conclusie' van de rechtmatigheidsverantwoording.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording wordt geleverd door onder meer:

- bevindingen uit de interne controles inclusief de verbijzonderde interne controle op de drie rechtmatigheidscriteria;
- meldingen vanuit de programma's;
- bewuste keuzes om af te wijken van wet- en regelgeving (middels een GS-dossier);

CCA verzamelt alle onrechtmatigheden en onduidelijkheden. Voor een groot deel komen deze voort uit eigen waarnemingen. Er zijn echter ook afspraken gemaakt met team ICM (Inkoop en Contractmanagement) en team Subsidies dat de door hen gesignaleerde onrechtmatigheden worden gemeld bij één van de auditoren. Een soortgelijke afspraak is gemaakt met de medewerkers van Financiën, Planning & Control indien zij een fout hebben geconstateerd in het kader van het begrotingscriterium. Daarnaast is een oproep gedaan aan de programmamanagers om gesignaleerde onrechtmatigheden en onduidelijkheden actief te melden en deze onderwerp van gesprek te maken in de reguliere gesprekkencyclus met de portfoliodirecteuren.

CCA beoordeelt of de onrechtmatigheden het grensbedrag overschrijden en of deze dus gerapporteerd moeten worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Gerapporteerde onrechtmatigheden en onduidelijkheden moeten toegelicht worden in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag. Hierbij moet minimaal worden aangegeven hoe de onrechtmatigheid is ontstaan en welke maatregelen er zijn/worden genomen om deze in de toekomst te voorkomen.

PS willen via de paragraaf Bedrijfsvoering geïnformeerd willen worden over alle geconstateerde fouten van € 500.000 of hoger (conform de huidige rapporteringstolerantie van de accountant). Daarnaast kunnen PS ook nog specifieke thema's benoemen waarover zij geïnformeerd willen worden in de paragraaf Bedrijfsvoering.

Qua interne rapportagelijnen betekent dat het volgende: De concerncontroller rapporteert tussentijds aan Gedeputeerde Staten indien daar aanleiding toe bestaat. Dit betekent dat Gedeputeerde Staten tijdig op de hoogte worden gebracht van geconstateerde fouten en onduidelijkheden. Dit is bedoeld om Gedeputeerde Staten zo tijdig mogelijk op de hoogte te stellen van mogelijk relevant te rapporteren zaken in de rechtmatigheidsverantwoording. Het specifiek rapporteren van fouten en onduidelijkheden boven de € 500.000 draagt eveneens hieraan bij.

Intern rapporteren programmamanagers al via de periodieke voortgangsrapportages aan de directie (al dan niet via de portfolio directeur) over bij hen bekende fouten en onduidelijkheden in het programma waar zij verantwoordelijkheid voor dragen. Het betreft ook de bij hen bekende fouten en onduidelijkheden onder de € 500.000.

De concerncontroller rapporteert daarnaast aan Gedeputeerde Staten de lijst met onrechtmatigheden en onduidelijkheden die wordt opgenomen in de Rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening met daarbij een toelichting (onder meer ten behoeve van de paragraaf Bedrijfsvoering). Deze rapportage vindt plaats direct na de afronding van de interne audits die in het werkplan zijn opgenomen (omstreeks 1 maart) en voor de vaststelling van de jaarrekening in Gedeputeerde Staten.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Doel is om het bewust rechtmatig handelen in de organisatie de komende jaren verder te bevorderen en de programmamanagers (1e lijn) m.b.v. ondersteuning (2e lijn) steeds zelfstandiger te laten rapporteren over eventuele onrechtmatigheden en onduidelijkheden. Vooral nog neemt CC&A (3e lijn) de rol van verzamelen en reviewen (mogelijke) onrechtmatigheden en het adviseren/stimuleren van programma's in het (verder) op orde brengen en houden van hun interne beheersing en administratieve organisatie en het bredere 'in control' zijn.

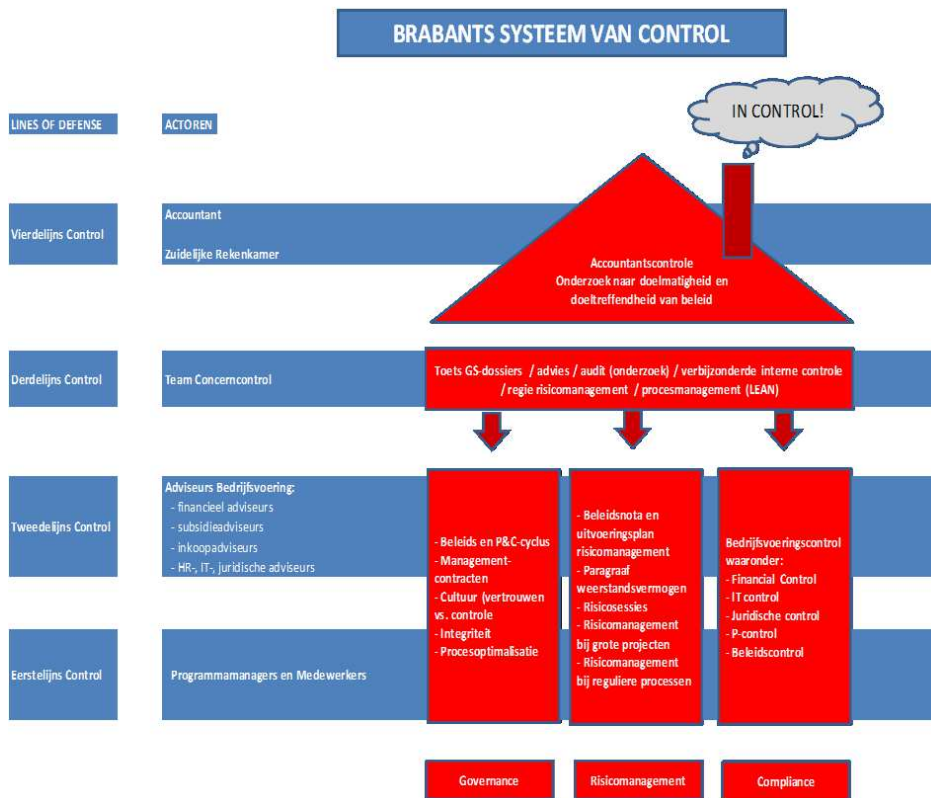
Op basis daarvan kan op een later moment worden overwogen om - al dan niet via enkele pilots - om programmamanagers zelf specifiek over de rechtmatigheid van de eigen programma's een verantwoording te laten afleggen. Indien van toepassing kan dit via het jaarlijkse werkplan worden uitgewerkt.

Bronnen

De volgende bronnen zijn bij totstandkoming van deze beleidsnota gehanteerd:

- Rapport 'Vernieuwing van begroting en verantwoording van gemeenten en provincies', van 8 mei 2014. **Commissie Depla**
- Handleiding 'De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden', van 14 februari 2019. **Commissie BADO**
- Consulatie notitie 'Rechtmatigheidsverantwoording', van 12 december 2020. **Commissie BBV**
- Modeltekst Rechtmatigheidsverantwoording, van januari 2020. **Commissie BBV**
- Notitie 'Rechtmatigheidsverantwoording', van 20 maart 2020. **Commissie BADO**
- Handreiking 'Invoering Rechtmatigheidsverantwoording', van oktober 2020. **VNG en IPO**
- Cursusmateriaal Soft controls, van februari 2019. **KPMG**
- Kadernota Rechtmatigheid 2022, van september 2021. **Commissie BBV**

Bijlage 1. Brabants systeem van control



Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Bijlage 2. Soft control wiel



A. Dimensie	1. Helderheid	2. Voorbeeldgedrag	3. Uitvoerbaarheid	4. Betrokkenheid	5. Bespreekbaarheid	6. Transparantie	7. Aanspreekbaarheid	8. Handhaving
B. Definitie	Subjecten zijn geïnformeerd over welk gedrag van hen wordt verwacht	Rolmodellen stellen een goed voorbeeld aan subjecten	Subjecten worden in staat gesteld om zich wenselijk te gedragen	Subjecten worden gestimuleerd om zich wenselijk te gedragen	Subjecten hebben de ruimte om dilemma's aan de orde te stellen	Het gedrag van subjecten en de consequenties daarvan zijn zichtbaar	Subjecten hebben de ruimte om ongewenst gedrag aan de orde te stellen	Gedrag van subjecten wordt versterkt
C. Sfeer	Normen voor gedrag	Gedrag van management	Middelen voor gedrag	Motivatie voor gedrag	Discussie over gedragsdilemma's	Zicht op gedrag	Discussie over ongewenst gedrag	Bekrachtiging van gedrag
D. Type	Preventie	Preventie	Preventie	Preventie	Preventie	Detectie	Repressie	Repressie
E. Theorie	Rationeel-bureaucratie theorie	Sociale leertheorie	Anomietheorie	Sociale bindingstheorie	Communicatie theorie	Afstrikkingstheorie	Sociale controle theorie	Bekrachtigingstheorie
F. Aspecten	Subjecten ervaren genoeg helderheid over: <ul style="list-style-type: none"> Hoger doel, missie en strategie Hun taken en bevoegdheden Relevante normen, regels, standaarden en procedures 	Subjecten ervaren goed rolmodelgedrag van: <ul style="list-style-type: none"> Bestuurders (Senior) management Eigen leidinggevende 	Subjecten ervaren het hebben van voldoende: <ul style="list-style-type: none"> Tijd en budget Bevoegdheden Informatie en hulpmiddelen 	Subjecten voelen zich gemotiveerd om de belangen te behartigen van: <ul style="list-style-type: none"> De organisatie Stakeholders Samenleving 	Subjecten ervaren voldoende ruimte om dilemma's te bespreken met: <ul style="list-style-type: none"> Management Teamleden / collega's Tweedelings functies 	Subjecten ervaren dat hun gedrag en de gerelateerde consequenties voldoende zichtbaar zijn bij: <ul style="list-style-type: none"> Management Teamleden / collega's Tweedelings functies 	Subjecten ervaren voldoende ruimte om ongewenst gedrag te melden aan: <ul style="list-style-type: none"> Management Teamleden / collega's Tweedelings functies 	Subjecten ervaren voldoende dat: <ul style="list-style-type: none"> Non-compliant gedrag wordt bestraft Uitstekend gedrag wordt beloond Lessen worden geleerd van (bijna) fouten en incidenten
G. Insteek verbetering	Uitleggen	Leiden	Faciliteren	Involveren	Discussiëren	Belichten	Aanspreken	Bekonen, bestraffen & leren

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Bron: Muël Kaptein (hoogleraar business ethics en partner bij KPMG)

Bijlage 3. Modeltekst rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid college van Gedeputeerde Staten

De baten en lasten alsmede de balansmutaties moeten getrouw in de jaarrekening worden opgenomen. Uit het getrouw opnemen van de baten en lasten alsmede de balansmutaties, blijken een drietal rechtmatigheidscriteria niet expliciet. Dit betreffen het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium. In deze rechtmatigheidsverantwoording licht het college van Gedeputeerde Staten toe in hoeverre bij de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium zijn nageleefd. Dit houdt in dat de verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties in overeenstemming zijn met door Provinciale Staten vastgestelde kaders zoals de begroting en provinciale verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving.

Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door Provinciale Staten op <datum> vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door Provinciale Staten bepaald en bedraagt <x>% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en is daarmee vastgesteld op € <x>.

Bevinding

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties <niet> rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen⁴:

-
-

In de paragraaf bedrijfsvoering is op basis van de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV en op basis van de afspraken met Provinciale Staten aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. In deze paragraaf heeft het college ook beschreven welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Bijlage 4. Gebruik maken van VIC door externe accountant

Bron: BADO-notitie 'De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheden' van 14-02-2019.

Op welke manier kan de accountant gebruik maken van de VIC, bij zijn controle? Het betreft hier de volgende vier mogelijkheden, namelijk als:

- Instrument om de aanlevering van stukken aan de accountant te verbeteren;
- Onderdeel van het interne beheersingskader om toezicht te houden op de uitvoering van interne beheersingsmaatregelen;
- Interne beheersingsmaatregel, waarop hij kan steunen bij zijn organisatiegerichte werkzaamheden;
- Interne auditfunctie (IAF, zoals bedoeld in Standaard 610).

De vier mogelijkheden zullen hieronder toegelicht worden. Met het schetsen van deze mogelijkheden worden op hoofdlijnen de opties weergegeven, waarbij in de praktijk ook 'grijstinten' en discussiepunten kunnen ontstaan, die op basis van een goede communicatie tussen de controlerend accountant en de decentrale overheid opgehelderd kunnen worden.

i. Aanlevering stukken

Allereerst kan de VIC behulpzaam zijn bij het verzamelen van allerlei gegevens en onderliggende stukken, die nodig zijn voor de controle door de accountant. Door bijvoorbeeld tijdig een kwaliteitstoets uit te voeren op de volledigheid van de stukken, kan een positieve invloed worden uitgeoefend op de doorlooptijd van de controle. Voorts kan een goede aanlevering van stukken, een bijdrage leveren aan de efficiency van de accountantscontrole.

ii. Intern beheersingskader

In deze situatie gebruikt de accountant de VIC als een van de belangrijke informatiebronnen om kennis te verkrijgen van de gemeente en zo richting te geven aan zijn controle. Op deze wijze worden risico's geïdentificeerd en ingeschat, om een basis voor het opzetten en uitvoeren van verdere controlewerkzaamheden te

⁴ De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de notitie rechtmatigheidsverantwoording) worden alleen in de rechtmatigheidsverantwoording vermeld indien de door Provinciale Staten gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden. Op basis van afspraken tussen Provinciale Staten en het college kunnen afwijkingen die lager zijn dan de verantwoordingsgrens in de paragraaf Bedrijfsvoering worden vermeld.

verkrijgen. De accountant zal in deze situatie kennisnemen van de geaccordeerde jaarplannen van de VIC en de werkzaamheden en de bevindingen van de VIC.

iii. De VIC als interne beheersingsmaatregel, waarop de accountant kan steunen bij zijn organisatiegerichte werkzaamheden
De derde variant is de situatie waarin de accountant kan en wil steunen, op de interne beheersingsmaatregelen van de decentrale overheid. De VIC omvat interne beheersingsmaatregelen, die de accountant kan toetsen in het kader van zijn organisatie- en procesgerichte werkzaamheden.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Het gaat er in de kern om of de VIC-werkzaamheden zijn gericht op het voorkomen of het detecteren en corrigeren van fouten in de jaarrekening. In het kader van de VIC worden in deze situatie interne controles uitgevoerd, waarbij de externe accountant zelfstandig de effectieve werking toetst.

iv. De VIC als interne auditfunctie
In deze situatie concludeert de accountant op basis van zijn werkzaamheden, dat de VIC voldoet aan de eisen die COS 610 bevat voor de interne auditfunctie.

Dit veronderstelt het volgende:

- dat de organisatorische positie en relevante beleidslijnen alsmede procedures van de interne auditfunctie, op adequate wijze de objectiviteit van de interne auditors ondersteunen;
- het competentieniveau van de interne auditfunctie gewaarborgd is;
- dat binnen de interne auditfunctie een systematische en gedisciplineerde benadering gehanteerd wordt, inclusief de kwaliteitsbeheersing.

Hierbij kan afhankelijk van de ambitie en kwaliteit van de bedrijfsvoering, nog wel sprake zijn van een ontwikkelingstraject om een IAF zoals bedoeld in Standaard 610 te bereiken.

Als aan deze eisen wordt voldaan zal de externe accountant bepalen of van de werkzaamheden van de interne auditfunctie gebruik kan worden gemaakt, en zo ja voor welke processen en in welke mate. Ook kan in bepaalde situaties de externe accountant aanvullende maatregelen treffen, bijvoorbeeld door de selecties te bepalen. Het gebruik van de IAF-werkzaamheden leidt tot aanpassing van de aard of timing van de controlewerkzaamheden, ook afhankelijk van de aard en het risicoprofiel van hetgeen gecontroleerd wordt. Het kan ook leiden tot een vermindering van de omvang van de controlewerkzaamheden die door de externe accountant worden uitgevoerd, aangezien bijvoorbeeld een deel van testwerkzaamheden ten aanzien van de werking van de key controls door de VIC hebben plaatsgevonden. Het kan echter niet zo zijn dat de externe accountant een deel van de expliciet door hem zelf uit te voeren gegevensgerichte werkzaamheden, door de IAF laat uitvoeren (dit zou immers vallen onder direct assistance).

Bijlage 5. Regels m.b.t. overige informatie (COS 720)

Vereisten

Het lezen van andere informatie

- De accountant dient de andere informatie te lezen ten einde eventuele van materieel belang zijnde inconsistenties met de gecontroleerde financiële overzichten te identificeren.
- De accountant dient passende afspraken te maken met het management of de met governance belaste personen om de andere informatie vóór de datum van de controleverklaring te verkrijgen. Indien het niet mogelijk is alle andere informatie vóór de datum van de controleverklaring te verkrijgen, dient de accountant deze andere informatie zo spoedig mogelijk te lezen.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c

Van materieel belang zijnde inconsistenties

- Indien de accountant bij het lezen van de andere informatie een van materieel belang zijnde inconsistentie identificeert, dient hij te bepalen of het nodig is de gecontroleerde financiële overzichten dan wel de andere informatie te herzien.
- Van materieel belang zijnde inconsistenties geïdentificeerd in andere informatie die vóór de datum van de controleverklaring is verkregen.
- Indien een herziening van de gecontroleerde financiële overzichten nodig is en het management de herziening weigert uit te voeren, dient de accountant het oordeel in de controleverklaring aan te passen overeenkomstig Standaard 705.
- Indien een herziening van de andere informatie nodig is en het management de herziening weigert uit te voeren, dient de accountant deze aangelegenheid aan de met governance belaste personen mee te delen, tenzij alle met governance belaste personen bij het leiden van de entiteit betrokken zijn; en
 - a. in de controleverklaring een paragraaf inzake overige aangelegenheden op te nemen waarin de van materieel belang zijnde inconsistentie wordt beschreven overeenkomstig Standaard 706; of
 - b. de controleverklaring niet af te geven; of
 - c. de opdracht terug te geven, indien dat op basis van de van toepassing zijnde wet- of regelgeving mogelijk is.
- Van materieel belang zijnde inconsistenties geïdentificeerd in andere informatie die na de datum van de controleverklaring is verkregen.
- Indien een herziening van de gecontroleerde financiële overzichten nodig is, dient de accountant de relevante vereisten in Standaard 560 na te leven.
- Indien een herziening van de andere informatie nodig is en het management ermee instemt de herziening uit te voeren, dient de accountant de werkzaamheden uit te voeren die in de gegeven omstandigheden nodig zijn.
- Indien een herziening van de andere informatie nodig is maar het management de herziening weigert uit te voeren, dient de accountant zijn punt van zorg met betrekking tot de andere informatie aan de met governance belaste personen bekend te maken, tenzij alle met governance belaste personen bij het leiden van de entiteit betrokken zijn, en eventuele verdere passende maatregelen te nemen.

Van materieel belang zijnde onjuiste voorstellingen van zaken

- Indien de accountant tijdens het lezen van de andere informatie ten einde van materieel belang zijnde inconsistenties te identificeren zich bewust wordt van een kennelijk van materieel belang zijnde onjuiste voorstelling van zaken, dient hij deze aangelegenheid met het management te bespreken.
- Indien de accountant na deze besprekingen nog steeds van mening is dat er een kennelijk van materieel belang zijnde onjuiste voorstelling van zaken bestaat, dient hij het management te verzoeken een deskundige derde te

raadplegen, zoals de juridisch adviseur van de entiteit, en dient hij rekening te houden met het verkregen advies.

- Indien de accountant tot de conclusie komt dat de andere informatie een van materieel belang zijnde onjuiste voorstelling van zaken bevat die het management weigert te corrigeren, dient de accountant zijn punt van zorg met betrekking tot de andere informatie aan de met governance belaste personen bekend te maken, tenzij alle met governance belaste personen bij het leiden van de entiteit betrokken zijn, en eventuele verdere passende maatregelen te nemen.

Datum

1 februari 2022

Documentnummer

C2292583 c