

Verbijzonderd Intern Controleplan 2021



Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Achtergrond.....	3
1.2	Doelstelling.....	3
1.3	Samenwerking met de accountant.....	3
1.4	Toleranties.....	3
2.	Inventarisatie transactiestromen en risico's	4
2.1	Algemeen	4
2.2	Jaarrekening.....	4
2.3	Belastingrapportage	4
3.	Controle aanpak en uitvoering	4
3.1	Three lines of defence.....	4
3.1.1	Het model	4
3.1.2	Vier varianten	5
3.1	Opzet werkprogramma.....	6
3.2	Uitvoering programma.....	7
3.2.1	Opstellen werkljsten	7
3.2.2	Steekproefbepaling en selecties	8
3.2.3	Uitvoering controles en review	8
3.2.4	Werkwijze bij constateren fouten en onzekerheden	8
4.	Rapportagemomenten.....	9
4.1	Opzet rapportage	9

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Dagelijks Bestuur is conform artikel 19 en 20 van de regeling financieel beheer 2019 verplicht zorg te dragen voor de interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheer handelingen binnen de BSGR. Daarnaast zal het Dagelijks Bestuur vanwege gewijzigde wet- en regelgeving naar verwachting vanaf 2022 een rechtmatigheidsverklaring moeten afgeven. BSGR ontwikkelt hiervoor de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) functie en heeft hiervoor een intern controleplan opgesteld, dat hieronder in het kort wordt toegelicht.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het intern controleplan is om op gestructureerde wijze aan te geven welke stappen BSGR neemt om vast te stellen dat de organisatie 'in control' is, voor wat betreft de eigen bedrijfsvoering:

- Betrouwbaarheid van de financiële informatievoorziening;
- Naleving van relevante wet- en regelgeving.

In het pilotjaar 2021 wordt op een gegevensgerichte wijze achteraf vastgesteld of rechtmatig is gehandeld en dat de baten, lasten en balansmutaties getrouw worden weergegeven in zowel de jaarverantwoordingen als de jaarrekening. De bedoeling is om door te ontwikkelen naar transactiestroomcontroles.

Deze keuze wordt mede ingegeven omdat het niet efficiënt en effectief wordt geacht om in 2021 al te starten met transactiestroomcontroles, aangezien de processen dit jaar verder worden doorontwikkeld, waarbij het inbedden van de transactiestroomcontroles direct wordt meegenomen. Daarnaast is 2021 het eerste jaar waarin een verbijzonderde interne controle wordt uitgevoerd en is het van belang om hiermee eerst ervaring op te doen.

Dit betekent dan ook dat, op het moment dat de processen verder zijn beschreven, gestart kan worden met het meer systeemgericht inrichten van de VIC.

1.3 Samenwerking met de accountant

Naast dat de interne controle bijdraagt aan het vroegtijdig kunnen signaleren van risico's binnen de organisatie en eventuele onrechtmatigheden, die zullen meewegen in het oordeel van de accountant, biedt de VIC ook de voorbereiding voor de accountantscontrole van BSGR. Door het aantal waarnemingen en de selectiemethode met de accountant af te stemmen, kan de organisatie de controlewerkzaamheden geleidelijk verspreiden over het jaar. Tevens kan de accountant gebruik maken van de werkzaamheden van de VIC.

De VIC maakt de controle door de accountant echter (nog) niet overbodig. Op basis van de controlestandaarden voor de accountant (NV COS) is het alleen mogelijk om gebruik te maken van een interne auditdienst als wordt voldaan aan de vereisten vanuit standaard 610. Gezien de omvang van de BSGR organisatie en de beperkte capaciteit binnen de afdeling control is het niet mogelijk, en evenmin wenselijk, om hier aan te voldoen.

1.4 Toleranties

Op basis van het controleprotocol bij de jaarrekening zijn de toleranties voor de jaarrekening bepaald op 1% van de totale lasten voor fouten resp. op 3% van de totale lasten voor onzekerheden. Bij de uitvoering van de VIC en de evaluatie van gevonden fouten en onzekerheden worden de bovenstaande toleranties gehanteerd.

2. Inventarisatie transactiestromen en risico's

2.1 Algemeen

Binnen de BSGR worden twee financiële hoofdstromen onderscheiden. Dit betreft enerzijds de eigen bedrijfsvoering van de BSGR waarover verantwoording wordt afgelegd in de reguliere P&C documenten. Anderzijds betreft dit de belastingopbrengsten waarover verantwoording wordt afgelegd in de belastingrapportage.

Dit controleplan betreft de verantwoording over de eigen bedrijfsvoering.

2.2 Jaarrekening

BSGR onderkent de volgende transactiestromen, die ten grondslag liggen aan de jaarrekening en onderdeel zijn van de interne controle:

Lasten en generieke/randvoorwaardelijke processen:

- Inkoop en aanbesteding;
- Factuurverwerking en betalingen;
- Personele lasten;
- Privacy;
- Investerings;
- IT;
- Frauderisicomanagement.

Baten:

- Deelnemersbijdragen regulier;
- Deelnemersbijdragen aanvullend.

2.3 Belastingrapportage

Doordat BSGR het heffen en innen van de belastingen uitvoert voor de deelnemers, lopen de hieruit voortvloeiende opbrengsten en lasten niet via de jaarrekening van BSGR, maar wordt hierover separaat verantwoording afgelegd. Deze verantwoording en de controls over de belastingprocessen worden getoetst door de auditor en daarvan wordt verslag gedaan in de vorm van de ISAE type II rapportage. Het normenkader ISAE wordt vooraf gedeeld met de deelnemers en jaarlijks ter vaststelling aan het bestuur voorgelegd. Deze processen en stromen zijn derhalve geen onderdeel van dit VIC-plan.

3. Controle aanpak en uitvoering

3.1 Three lines of defence

Gewerkt wordt volgens het principe van three lines of defence.

3.1.1 Het model

De controleaanpak is naast het controleren van de jaarrekening gericht op het verbeteren van de bedrijfsvoering inclusief de digitalisering hiervan. In de controle hanteren wij daarvoor het Three Lines of Defence-model. Dit model geeft handvatten om te beoordelen waar in de interne beheersing risico's worden ondervangen:

First Line of Defence

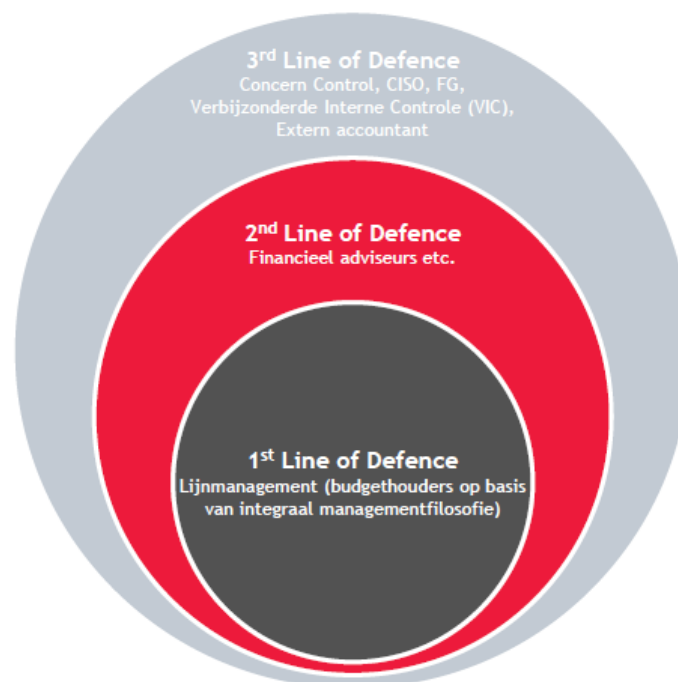
Uitgangspunt van het 3LoD-model is dat het lijnmanagement verantwoordelijk is voor haar eigen (operationele) processen. Om te borgen dat de uitvoering van processen adequaat verloopt (rechtmatig en getrouw) worden interne beheersmaatregelen uitgevoerd door de functionarissen, die betrokken zijn bij de uitvoering van de dagelijkse activiteiten in de organisatie en het lijnmanagement. Deze beheersmaatregelen vormen de eerstelijnscontroles.

Second Line of Defence

Daarnaast moet er wel een functie zijn die de 1^e lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt of het management zijn verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. Dit is de tweede lijn. In het geval van de BSGR zijn dit de controller en de adviseur bedrijfsvoering. De planning- & controlcyclus en het risicomanagement zijn daarbij belangrijke instrumenten.

Third Line of Defence: Concern Control, VIC en externe audit

Tenslotte kan het wenselijk zijn dat er binnen de organisatie een functie bestaat die controleert of de 1^e lijn haar taken goed uitvoert en beoordeelt of het samenspel tussen de 1^e en 2^e lijn soepel functioneert. De derde lijn is niet verantwoordelijk voor het nemen van de beslissingen (eerste lijn) en evenmin voor het ontwerpen en implementeren van de systemen voor de beheersing van bedrijfsprocessen (tweede lijn). De 3^e lijn zou daarover objectief en onafhankelijk een oordeel moeten vellen en adviezen tot verbetering geven. Bij de BSGR is de accountant de 3^e lijn.



3.1.2 Vier varianten

De afgelopen jaren is veel discussie geweest over de eisen die gesteld moeten worden aan de onafhankelijkheid, positie en kwaliteit van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) en de wijze waarop accountants gebruik kunnen maken van de VIC. De commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (BADO) heeft op 14 februari 2019 de notitie "De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheid" uitgebracht met als doel een handreiking te bieden aan decentrale overheden ten aanzien van de inrichting van de verbijzonderde interne controle en de mogelijkheden voor de accountant om hiervan gebruik te kunnen maken.

Samenvattend worden in de notitie vier varianten beschreven:

1. De VIC als instrument om de aanlevering van stukken aan de accountant te verbeteren;
2. De VIC als onderdeel van het interne beheersingskader om toezicht te houden op de uitvoering van interne beheersingsmaatregelen;
3. De VIC als interne beheersingsmaatregel, waarop de accountant kan steunen bij zijn organisatiegerichte werkzaamheden, zoals bij de ISAE;
4. De VIC als interne auditfunctie (IAF, zoals bedoeld in Standaard 610).

1. Aanlevering stukken

Allereerst kan de VIC behulpzaam zijn bij het verzamelen van allerhande 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.

2. Interne beheersingskader

In deze situatie gebruikt de accountant de VIC als een van de belangrijke informatiebronnen om kennis te verkrijgen van de organisatie 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 verkrijgen. De accountant zal in deze situatie kennismaken van de geaccordeerde jaarplannen van de VIC en de werkzaamheden en de bevindingen van de VIC.

3. De VIC als interne beheersingsmaatregel

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.

4. De VIC als interne auditfunctie

In deze situatie concludeert de accountant op basis van zijn werkzaamheden, dat de VIC voldoet aan de eisen die Standaard 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.

Voor de BSGR zijn met name variant 2 voor 2021 en 2022 en variant 3 vanaf 2023 van belang.

Variant 1 en 4 vallen voor de BSGR af.

Variant 1 kent slechts een zeer beperkte vorm van interne beheersing en doet daarmee weinig recht aan het wetsvoorstel rond de VIC.

Variant 4 is gezien de schaalgrootte van de BSGR niet haalbaar en vraagt feitelijk om een eigen afdeling.

Variant 3 is vergelijkbaar met de ISAE controles zoals die ten behoeve van de belastingrapportage worden uitgevoerd en creëert daarmee een interne beheersing die is ingebed in de processen zelf.

Om deze voor BSGR wenselijke variant 3 te implementeren is het van belang enige ervaring op te doen met de risico's en beheersingsmaatregelen zoals voorgestaan.

Steekproefgerichte controles achteraf zoals deze in variant 2 worden uitgevoerd kunnen daartoe dienen.

3.1 Opzet werkprogramma

Om de VIC op een gestructureerde en uniforme wijze uit te voeren wordt in 2021 voor iedere transactiestroom een werkprogramma opgesteld. Dit werkprogramma bestaat uit de volgende onderdelen:

1. De controledoelstelling:
Hierin wordt beschreven welke beweringen (juistheid / volledigheid / bestaan / waardering / presentatie / rechtmatigheid) worden gecontroleerd;
2. Wet en regelgeving
Welke wet en regelgeving is van toepassing op de transactiestroom. Daarnaast wordt ook de interne regelgeving opgenomen waaraan voldaan dient te worden. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij het normenkader van BSGR;
3. Bevindingen uit voorgaande perioden
Hierbij wordt vastgesteld of de accountant bevindingen heeft gerapporteerd in het accountantsverslag of de managementletter waarmee rekening moet worden gehouden bij de controle van de transactiestroom;
4. Een (overall) risicoanalyse
In dit onderdeel wordt vastgesteld welke risico's er per proces aanwezig zijn binnen de organisatie. Vervolgens wordt er middels een kans-impact verhouding een classificatie gegeven van de risico's per proces, zodat de organisatie inzichtelijk krijgt welke processen meer aandacht behoeven dan anderen. Tevens zal dit leiden tot een grotere omvang aan waarnemingen bij processen met een hoger risico;
5. Beschrijving van de werkzaamheden
Op basis van de hierboven genoemde stappen worden de werkzaamheden beschreven die uitgevoerd worden om de risico's tot een aanvaardbaar niveau te mitigeren.

Op basis van bovenstaande stappen kan voor 2021 en 2022 per transactiestroom achteraf gegevensgericht worden vastgesteld of de baten, lasten en balansmutaties getrouw en rechtmatig zijn verantwoord in de administratie van BSGR. Vanaf 2023 wordt bovenstaande werkwijze uitgebreid met een systeemgerichte controle. Hierbij zal de VIC tevens de kritische beheersmaatregelen (key controls) binnen de transactiestromen in kaart brengen. Een key control betreft een beheersmaatregel binnen een transactiestroom die essentieel is om te waarborgen dat een mutatie getrouw en rechtmatig tot stand komt. Wanneer de key controls in opzet aanwezig zijn, bestaan en werken zoals is beschreven, kan worden gesteund op de transactiestroom. Hiermee waarborgt de organisatie preventief dat getrouw en rechtmatig wordt gehandeld.

3.2 Uitvoering programma

3.2.1 Opstellen werklijsten

Om de kwaliteit van de interne controle te borgen wordt per transactiestroom een uniform werkprogramma, dat gebruikt wordt voor de controle, opgesteld en vooraf gedeeld met de accountant. Deze werklijsten worden opgesteld op basis van de onderkende wet- en regelgeving. Voor uitvoering van de controle worden de selecties gecontroleerd op juistheid en volledigheid door de controller.

3.2.2 Steekproefbepaling en selecties

In overleg met de accountant worden de steekproefaantallen en de waarnemingen bepaald, die gecontroleerd moeten worden. Hierbij worden afspraken gemaakt over wie de steekproef trekt en op basis van welke informatie deze steekproef wordt getrokken. Bij het uitvoeren van de steekproeven door BSGR zelf, zal worden gewaarborgd dat deze objectief tot stand komen. Hiervoor worden de volgende maatregelen getroffen:

1. De steekproef wordt getrokken door de accountant of door daarvoor beschikbare software;
2. De steekproef wordt niet getrokken door de medewerker die belast is met de uitvoering van de VIC op de transactiestroom. Dit om het risico te ondervangen van het terugleggen van een geselecteerde waarneming bij constatering van een fout;
3. De vastlegging van de steekproef vindt op een dusdanige wijze plaats dat achteraf door een onafhankelijke derde vast te stellen en te reproduceren is op welke wijze de waarnemingen uit de steekproef zijn bepaald en dat hierbij geen sprake is geweest van willekeur.

3.2.3 Uitvoering controles en review

De uitvoering van de 2^e lijnscontroles vindt plaats door de adviseur bedrijfsvoering. Alle uitgevoerde werkzaamheden worden na afronding gereviewd door de controller om de kwaliteit van de werkzaamheden te waarborgen. Deze review richt zich op de volgende vragen:

1. Zijn de werkzaamheden volledig uitgevoerd? Dit houdt in:
 - a. Zijn alle geselecteerde waarnemingen betrokken in de controle;
 - b. Zijn alle controlepunten gecontroleerd en is bij elke waarneming een conclusie getrokken.
2. Zijn de uitkomsten van de controlewerkzaamheden reproduceerbaar en sluiten deze aan op de gebruikte (bron)documentatie? Hierbij wordt gecontroleerd op:
 - a. Is in voldoende mate duidelijk welke documenten zijn gebruikt voor de controle;
 - b. Komt de reviewer tot dezelfde conclusie per deelwaarneming op basis van de werkzaamheden;
 - c. Zijn alle gehanteerde stukken, welke ten grondslag liggen aan de controlewerkzaamheden, ook opgenomen in het controledossier of ligt in afdoende mate vast waar deze documentatie is gearchiveerd binnen het proces?
3. Is de totaalconclusie over de transactiestroom vanuit de bevindingen in overeenstemming met de vastgelegde werkzaamheden?

3.2.4 Werkwijze bij constateren fouten en onzekerheden

Uit de controles kunnen fouten of onzekerheden worden geconstateerd die invloed hebben op de jaarrekening of jaarverantwoordingen. Wanneer dit wordt geconstateerd, worden werkstappen uitgevoerd om de fout of onzekerheid te kwalificeren en kwantificeren. Hierbij wordt vastgesteld of de oorzaak van de fout of onzekerheid incidenteel of structureel is, op basis van de volgende definities:

- Van een incidentele oorzaak is sprake wanneer het een bijzondere transactie betreft die slechts beperkt voorkomt in de populatie;
- Een structurele oorzaak kan meermaals voorkomen in de populatie, doordat bijvoorbeeld een beheersmaatregel ontbreekt in het proces of dat er sprake is van een foutieve interpretatie door een medewerker bij beoordeling van stukken. De organisatie streeft ernaar om hier lering uit te trekken voor mogelijke aanpassingen in de procesgang.

Om te bepalen of de oorzaak incidenteel of structureel is, wordt een oorzaakanalyse uitgevoerd op de ontdekte fout of onzekerheid. Wanneer sprake is van een incidentele oorzaak zal de omvang van de fout worden bepaald en wordt er vastgesteld of er reparatie mogelijkheden zijn om de fout of onzekerheid weg te nemen voor de jaarrekening of jaarverantwoording. Wanneer deze mogelijkheid niet aanwezig is, zal het worden gerapporteerd. Bij een structurele oorzaak zal op basis van

onderstaande beslisboom worden bepaald welke aanvullende werkzaamheden er moeten worden uitgevoerd:

1. Bepalen of de constatering te isoleren is naar een beperkte deelpopulatie: Hierbij wordt vastgesteld of het betrekking heeft op de totale populatie of dat de constatering enkel voorkomt in een beperkte deelmassa van de transactiestroom;
2. Extrapoleren van de constatering: Hierbij wordt het percentage van de constatering in relatie tot de steekproefomvang afgezet tegen de totale transactiestroom of de deelpopulatie waartoe deze toebehoort. Hiermee kan worden vastgesteld wat de maximale fout of onzekerheid op basis van de constatering is.
3. Wanneer er één maximale fout of onzekerheid binnen de gestelde toleranties blijft, worden er ook geen aanvullende werkzaamheden uitgevoerd. Is er sprake van meerdere, dan worden er echter wel aanvullende werkzaamheden uitgevoerd. Wanneer er sprake is van een overschrijding van de toleranties wordt de steekproef uitgebreid om op die wijze de maximale fout of onzekerheid te verkleinen. Ook wil de organisatie deze constatering gebruiken om lering te trekken voor mogelijke aanpassingen in de procesgang.

4. Rapportagemomenten

4.1 *Opzet rapportage*

Over de uitkomsten van de VIC wordt achteraf eenmaal per kwartaal schriftelijk aan het Dagelijks Bestuur gerapporteerd.

Deze rapportage bestaat o.a. uit de volgende onderdelen:

- De uitgevoerde werkzaamheden per transactiestroom,
- De gecontroleerde aantallen;
- De uitkomsten van deze gecontroleerde waarnemingen;
- Eventuele verbeterpunten en risico's voor de jaarrekening en jaarverantwoordingen;
- Of de controles op schema lopen of dat er achterstanden zijn in de uitvoering van de controles.

Daarnaast wordt eenmaal per jaar in de vergadering van het Dagelijks Bestuur de samenvatting van de werkprogramma's besproken, waarbij met name de risicoclassificatie per proces en de hierop beschreven controle-aanpak wordt voorgelegd.

5. Bijlage: begrippenlijst

Gegevensgerichte controle

Het achteraf vaststellen of de verantwoorde transacties getrouw en rechtmatig tot stand zijn gekomen zonder daarbij de interne beheersingsmaatregelen in ogenschouw te nemen

Procescontroles

Het controleren of het proces loopt conform hoe het beschreven is. Daarnaast wordt hierbij ook gecontroleerd of er voldoende beheersingsmaatregelen aanwezig zijn binnen het proces.

Standaard 610

Dit betreft de richtlijn waaraan een interne audit dienst moet voldoen op basis van de regelgeving voor accountants in Nederland de Nadere voorschriften en controlestandaarden (NV COS)