



AUDIT VERSTERKT

VERSLAG CONCERNAUDIT
APRIL 2018 – APRIL 2019

VOORWOORD

DE GEMEENTE UTRECHT IS INNOVATIEF EN VOORUITSTREVENDE. DE KUNST IS OM PROCESSEN ONDERSTEUNEND TE LATEN ZIJN EN NIET BELEMMEREND, MAAR WEL TOEREIKEND OM DE ONDERKENDE RISICO'S AF TE DEKKEN. EEN MINIMALE SET VAN BEHEERSMAATREGELEN EN CONTROLE ZIJN NODIG OM DOELMATIG EN RECHTMATIG MAATSCHAPPELIJKE WAARDE TE KUNNEN CREËREN, MAAR TE VEEL CONTROLES KAN DE MAATSCHAPPELIJKE WAARDECREATIE BELEMMEREN. DIT IS EEN BALANS DIE WELOVERWOGEN MOET WORDEN GEZOCHT. CONCERNAUDIT DRAAGT HIER AAN BIJ DOOR MET (INNOVATIEVE) AUDITS RISICOBEWUSTZIJN TE CREËREN EN PRAKTISCHE ADVIEZEN TE GEVEN VOOR VERDERE VERSTERKING VAN DE INTERNE BEHEERSING.

IN HET AUDITPLAN DAT JAARLIJKS WORDT VASTGESTELD, IS VASTGELEGD WELKE AUDITS WIJ HIERTOE UITVOEREN. INNOVATIE STAAT DAARBIJ HOOG IN HET VAANDEL, WAT ER ONDER ANDERE TOE HEEFT GELEID DAT WE INMIDDELS 50% VAN HET BEGROTINGSTOTAAL DIGITAAL CONTROLEREN. ELKE AUDIT RESULTEERT IN EEN ZELFSTANDIG LEESBARE RAPPORTAGE DIE MET DE BETROKKEN PARTIJEN IS AFGESTEMD. IN DIT AUDITVERSLAG GEVEN WIJ EEN OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN AANDACHTSPUNTEN UIT DE AUDITS VAN DE AFGELOPEN PERIODE TOT EN MET APRIL 2019.

DE AANDACHTSPUNTEN WORDEN DOOR DE ORGANISATIE OPGEPAKT, WAARBIJ WIJ ENERZIJD VOORAF KUNNEN MEEDENKEN EN ADVISEREN OVER VERBETERING EN ANDERZIJD ACHTERAF KUNNEN TOETSEN EN LEERPUNTEN HIERUIT WEER KUNNEN WORDEN MEEGENOMEN IN VERDERE VERBETERING. ZO DRAGEN WIJ BIJ AAN HET BOUWEN EN ONDERHOUDEN VAN EEN STERKE BASIS.

OOK BINNEN CONCERNAUDIT WERKEN WE CONTINU AAN VERBETERING. MET HET PROFESSIONALISEREN VAN ONZE WERKPROCESSEN, HET UITBREIDEN VAN HET TEAM MET IT EXPERTISE EN VERNIEUWENDE AUDITMETHODEN ZETTEN WIJ IN OP VERDERE VERBETERING VAN DE KWALITEIT EN TOEGEVOEGDE WAARDE VAN ONZE AUDITS.

AUDIT VERSTERKT!

KATIE ZWETSLOOT
MANAGER CONCERNAUDIT

INHOUDSOPGAVE



Organisatie in control



Digitale controles



Bijlage

A photograph of a wooden pushpin on a desk with papers and a target graphic. The pushpin is in the center, and the target is a circular graphic with concentric rings. The background is a blurred desk with papers and a target graphic.

I. ORGANISATIE IN CONTROL

In het coalitieakkoord *Utrecht: ruimte voor iedereen* zijn de ambities van de gemeente beschreven, welke zijn vertaald in doelstellingen op strategische opgaven. Ambities die vragen om innovatief vermogen, ruimte laten voor initiatieven en oog hebben voor de basiskwaliteit van de dienstverlening en organisatie van de gemeente. De realisatie van de strategische en operationele doelstellingen vereist een goede onderlinge samenhang van sturen, beheersen en toezicht houden. Wanneer dit zodanig aantoonbaar is ingericht dat beleidsdoelstellingen op een effectieve en efficiënte wijze worden gerealiseerd, dan is de organisatie ‘in control’.

Een belangrijk sturingsinstrument dat de gemeente inzet is het zogenoemde ‘Levers of control’ model van Simons. Naast de vier levers of control, kent dit model ook een belangrijk beheersingsaspect, het zogenoemde internal control system. Uitgangspunt is dat sturingsinstrumenten alleen goed werken op een voldoende stevig fundament van basale interne beheersing (*‘internal control’*). De organisatieonderdelen zijn verantwoordelijk voor het instellen en laten functioneren van deze interne beheersing om de basis op orde te hebben. Business- en concerncontrol hebben hierbij een kaderstellende en adviserende taak richting de organisatieonderdelen. Concernaudit draagt bij aan het in control krijgen en houden van de organisatie door het uitvoeren van risicoanalyses en het op basis daarvan uitvoeren van audits en adviseren over verbeteringen op proces-, opgave- of organisatieniveau.

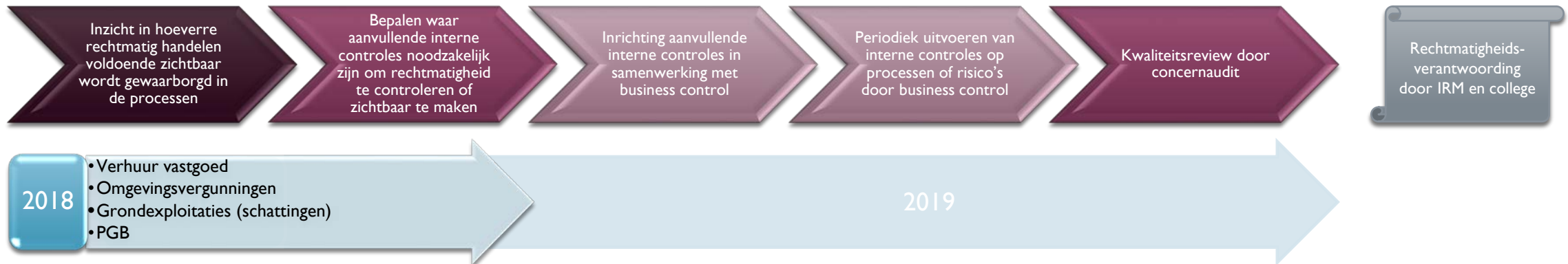
In het afgelopen jaar was de primaire focus van de audits gericht op het niveau van deze basale interne beheersing binnen de financiële processen, vanwege de noodzakelijke voorbereiding op de rechtmatigheidsverantwoording die het college met ingang van 2021 moet afleggen (zie ook de volgende paragraaf). In de komende jaren wordt in toenemende mate ook focus op de andere opgaven gelegd, onder andere via de uitvoering van 213a onderzoeken gericht op de doeltreffendheid van de opgaven en audits naar gegevensbescherming gericht op de opgave 'De Digitale Stad'.

Met de audits op de financiële processen leveren wij een bijdrage aan ‘Basiskwaliteit op orde’: een stevig fundament van interne beheersing versterkt de kwaliteit van de basisprocessen (zie ook bijlage I). Het doel van de audits is het versterken van de primaire processen (1^e lijn) en waar nodig de interne controles (2^e lijn), zodat deze voldoende waarborgen bieden voor het behalen van de doelstellingen en het zichtbaar rechtmatig handelen. 4

Rechtmatigheid

Een belangrijk onderdeel van de basiskwaliteit is dat de gemeente handelt in overeenstemming met interne en externe wet- en regelgeving. Voor zover dit financiële handelingen betreft wordt dit rechtmatig handelen nu nog door de externe accountant getoetst bij de jaarrekeningcontrole. Met ingang van 2021 moeten gemeenten zelf verantwoording afleggen over het (financiële) rechtmatig handelen. Hiertoe wordt door het college een rechtmatigheidsverantwoording opgenomen in de jaarstukken. Om deze verantwoording af te kunnen leggen, is het van belang dat voor alle relevante geldstromen de naleving van wet- en regelgeving inzichtelijk is. De organisatieonderdelen zijn hiervoor primair verantwoordelijk en moeten via de checks en balances in de processen of via interne controles zichtbaar maken dat de gemeente rechtmatig handelt.

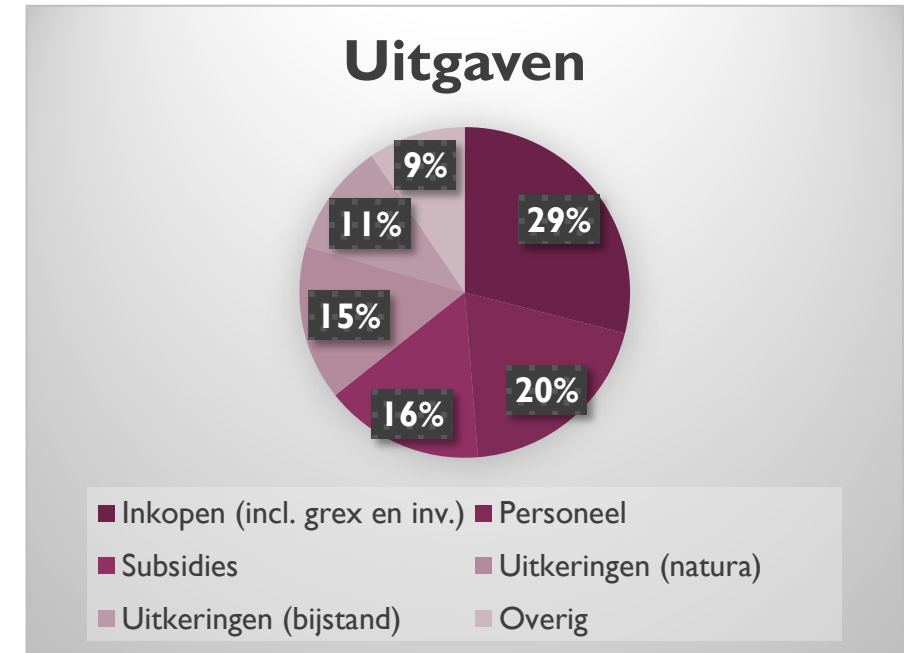
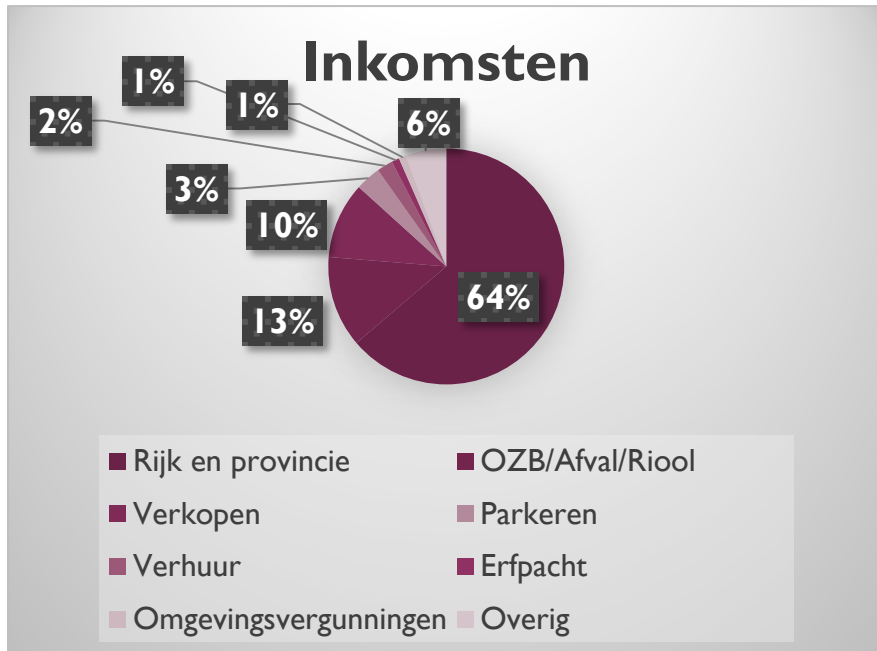
Via een groeimodel voeren wij in de periode 2018-2020 audits uit op de relevante processen en zetten in samenwerking met businesscontrol waar nodig interne controles op om het rechtmatig handelen van de gemeente zichtbaar te maken danwel te controleren. Zo hebben we in 2018 binnen Ruimte een interne controle op de grondexploitatieberekeningen opgezet en een interne controle op de rechtmatige verstrekking van persoonsgebonden budgetten (PGB) uitgevoerd. Daarnaast hebben wij in dit kader audits uitgevoerd op de processen rondom verhuur van vastgoed en omgevingsvergunningen en geadviseerd tot procesverbeteringen en het aanscherpen of zichtbaar vastleggen van interne controles. In 2019 monitoren wij de opvolging van de adviezen en 2019 en 2020 wordt ditzelfde doorlopen voor de overige voor de rechtmatigheidsverantwoording relevante processen.



Audits 2018

De audits over 2018 zijn uitgevoerd vanaf april 2018 tot en met het eerste kwartaal 2019. De doorloop in 2019 is ingericht zodat een aantal audits de totale omvang van de uitgaven in 2018 beslaat en aansluiting bestaat op de jaarrekeningcontrole van de externe accountant.

Op de grootste drie uitgaande geldstromen: inkopen, personeel en subsidieverstrekingen voeren wij jaarlijks audits uit. Hiervoor zetten wij de innovatieve controlemethoden process mining en data analyse in. Interne controles op de uitkeringen worden decentraal hoofdzakelijk handmatig uitgevoerd en worden door concernaudit gezien op digitaliseringsmogelijkheden. Wanneer dit is gerealiseerd, wordt circa 80% van de begrotingsuitgaven digitaal gecontroleerd. In hoofdstuk 2 gaan wij verder in op innovatie en digitalisering van de audits.



Daarnaast zijn ook de grote projecten en bestuurskosten onderwerp van onderzoek geweest in de afgelopen periode en is een 213a onderzoek uitgevoerd naar de werkgelegenheidsinstrumenten. Over dit laatste onderzoek wordt separaat gerapporteerd aan het college en de raad.

In het kader van het groeimodel naar de rechtmatigheidsverantwoording zijn in 2018 audits uitgevoerd op de volgende processen:

- Verhuur vastgoed
- Omgevingsvergunningen
- Proces van interne controle op de grondexploitatieberekeningen
- Persoonsgebonden budgetten

De overige processen rondom de inkomsten zoals genoemd in het figuur hiernaast zijn onderwerp in het auditplan voor 2019/2020, met uitzondering van de inkomsten vanuit het Rijk en provincie en belastingen (o.a. OZB), aangezien dat geen onderwerpen zijn binnen de scope van de rechtmatigheidsverantwoording.

Frauderisico's

De gemeente heeft een frauderisicoanalyse die vierjaarlijks wordt geactualiseerd. Concernaudit voert jaarlijks audits uit op een aantal frauderisico's. Enerzijds gericht op de beoordeling van de maatregelen die in de processen zijn genomen om fraude of misbruik te voorkomen (procesgerichte controle) en anderzijds op de detectie van fraude (gegevensgerichte controle via data analyse of steekproeven). In 2018 zijn de volgende onderwerpen onderzocht: beheer en gebruik autorisatiepassen, pinpassen en creditcards; betalingen via verkorte weg; en betalingen op rekeningnummers personeel. Tevens is een analyse uitgevoerd gericht op het onderkennen van een rode draad uit de fraudemeldingen 2018.

Top 4 resultaten

Bij de digitale controles op de drie grootste geldstromen wordt 100% van de transacties gecontroleerd op een aantal onderwerpen, waaronder toereikende functiescheiding, mandaat en tijdigheid. In de audits op de processen en frauderisico's wordt een steekproefsgewijze controle uitgevoerd of de stappen in het proces goed worden doorlopen en tot de juiste uitkomst leiden. Met uitzondering van onrechtmatigheden bij aanbestedingen zijn hierbij zijn geen fouten of onrechtmatige handelingen geconstateerd, maar zijn wel diverse adviezen voor procesverbeteringen gedaan. Uit het totaal aan audits identificeren wij de volgende vier belangrijkste resultaten en aandachtspunten:



Met uitzondering van de onrechtmatigheid op de Europese aanbestedingen zijn in de audits (en in de externe accountantscontrole) geen financiële fouten of onrechtmatigheden geconstateerd.



Een groot deel van de controles op inkopen, subsidies en personeelslasten is gedigitaliseerd: circa 50% van de totale lasten wordt gecontroleerd met digitale controletechnieken zoals process mining en data analyse. Dit leidt tot vergroot inzicht en meer zekerheid.



De process minings op de factuurafhandeling en de subsidieverleningen wijzen uit dat in alle transacties die in 2018 zijn uitgevoerd binnen deze processen voldoende functiescheiding is toegepast. Dit biedt aanvullende zekerheid dat op dit punt geen misbruik is gemaakt van de kwetsbaarheden in het autorisatiebeheer.



Het risicobewustzijn wordt vergroot en concrete adviezen helpen om verbeteringen daadwerkelijk door te voeren. Ook de digitale controletechnieken en inzichten die hieruit resulteren, leveren een positieve bijdrage aan de aandacht voor procesbeheersing. De toegevoegde waarde is groot en wordt gezien in de organisatie.

Top 4 aandachtspunten

Rechtmatigheid inkopen

Inkoopprocessen bieden nog onvoldoende waarborgen voor de naleving van de regels voor Europees aanbesteden. Dit leidt tot onrechtmatigheden doordat contracten waar dit van toepassing is niet of niet tijdig Europees worden aanbesteed. Ook uit de audits over 2018 blijken nog onrechtmatigheden, waarvan het grootste deel overigens oorsprong heeft in 2017.

Autorisaties

Het beheerproces van autorisaties biedt nog onvoldoende waarborg dat autorisaties van personen bij uitdiensttreding of bij wisseling van functie tijdig worden aangepast. Ook overwegingen inzake welke autorisatiebevoegdheden wel of niet in combinatie mogen worden uitgegeven zijn niet expliciet gemaakt of vastgelegd. Daarnaast blijkt uit de digitale controles op inkopen en subsidies dat autorisaties in systemen niet altijd aansluiten op de mandaatregeling (veroorzaakt door verticale vervanging) en dat er geen duidelijke regels zijn voor de aantallen en functieniveau van personen die vergaande bevoegdheden hebben (zogenoemde superusers).

Beheersing grote projecten

Voor de beheersing van grote projecten steunt de organisatie in belangrijke mate op de kennis en kunde van haar medewerkers. Gezien de grote diversiteit in en complexiteit van grote projecten is het steunen op de factor mens enerzijds noodzakelijk. Anderzijds maakt het de beheersing van grote projecten kwetsbaar. Dit maakt dat verbetering van de interne beheersing noodzakelijk is door meer verankering in processen en systemen, strakkere afspraken over sturing en verantwoording en het actueel houden van een heldere projectgovernance.

Checks en balances in de processen

De audits geven een algemeen beeld dat processen lang niet zijn geactualiseerd, een overwegend informeel karakter hebben en nog onvoldoende risicogebaseerd zijn ingericht. Er gebeurt veel op vertrouwen. Individuele medewerkers kunnen veel in een proces en er is geen of geen zichtbare controle op. Dit maakt processen kwetsbaar (risico op fouten of misbruik) en maakt het lastig de naleving van wet- en regelgeving zichtbaar te maken. Met concrete adviezen helpen wij business control om dit vorm te geven. In samenwerking met hen worden interne controles opgezet, aangescherpt en gestructureerd vastgelegd. Hierbij wordt de balans gezocht tussen praktisch gericht (bijv. zoveel mogelijk in de processen en geen dubbele controles) maar wel voldoende aantoonbaar en risicogebaseerd.

Dashboard belangrijkste aandachtspunten

Onderstaand dashboard geeft per aandachtspunt inzicht in de acties die hierop door de organisatie worden uitgevoerd, welke audits hierop worden uitgevoerd en wat de belangrijkste uitkomsten uit de audits zijn.

<h3>Rechtmatigheid inkopen</h3> <ul style="list-style-type: none"> Aanbesteding Contract-management <p> Transitieplan inkoop</p> <p> Halfjaarlijkse spendanalyse inkoop: in 2018 nog onrechtmatig door fouten uit doorloop 2017 en nieuwe fouten door stapeling meerdere gelijksoortige functies inhuur. Omvang onrechtmatigheid afgenomen t.o.v. 2017.</p>	<h3>Beheersing grote projecten</h3> <ul style="list-style-type: none"> Faciliterende processen en systemen Centrale kaders projectsturing en -verantwoording Open en kritische cultuur Strategische personeelsplanning <p> Projectcontrol wordt versterkt en in 2019 wordt een plan van aanpak uitgewerkt voor verdere verbetering van de interne beheersing van grote projecten.</p> <p> Aandachtspunten vanuit onderzoek naar verdere verbetering interne beheersing grote projecten. Vanaf 2019 jaarlijkse (verdiepende) audits op nader te bepalen thema's van projectbeheersing.</p>
<h3>Autorisaties</h3> <p> Autorisatiebeheer ontoereikend</p> <p> Verbetertraject voor inrichting autorisatietabel SAP en beheer van autorisaties (waaronder ook AIM)</p> <p> Process mining op factuurverwerking 2018 wijst uit dat binnen dit proces geen ongeoorloofde functievermengingen hebben plaatsgevonden. De hoogte van budgetlimieten in vergelijking met de mandaatregeling is wel een aandachtspunt.</p> <p>In 2019 IT audit op vernieuwd proces SAP autorisatiebeheer.</p>	<h3>Beheersmaatregelen in processen</h3> <ul style="list-style-type: none"> Interne controles in het proces ontbreken of worden niet zichtbaar vastgelegd (bijvoorbeeld verhuur en omgevingsvergunningen) Ruime autorisaties binnen processen (bijvoorbeeld parkeervergunningen en incidentele verhuur) <p> Groeipad rechtmatigheidsverantwoording, inclusief bewustwording</p> <p> Audits op processen leiden tot adviezen over procesverbeteringen en inrichting interne controles en het faciliteren van zichtbare vastlegging van interne controles.</p>



2. DIGITALE CONTROLES

Doel en werkwijze

In het voorjaar van 2018 is gestart met de digitalisering van de controles in de vier grote geldstromen van de gemeente: inkoop, subsidies, personeelskosten en sociale uitkeringen. Het doel is door gebruik van automatisering (met scripts of gerobotiseerd) een 100%-controle (alle transacties) te realiseren die alle interne en externe financiële controles kan vervangen. Utrecht loopt met de ontwikkeling van deze digitale controles voor op ontwikkelingen bij andere organisaties (binnen en buiten gemeenteland). Dit maakt dat alle stappen maatwerk zijn en door onszelf uitgedacht moeten worden met beperkte inzet van middelen. We hebben daarom te maken met een zeer uitdagend project.

Bij de digitale controles naar subsidies en factuurafhandeling (onderdeel van inkoop) is process mining succesvol toegepast. De digitale controle naar personeelskosten wordt uitgevoerd door middel van data-analyse. Dit zal ook toegepast worden op de digitale controle naar de sociale uitkeringen die in 2019 wordt opgezet.

Nieuwe inzichten

In plaats van een arbeidsintensieve uitvoering van steekproeven, voeren we 100%-controles uit op rechtmatigheidsaspecten aan de hand van grote datasets. Hiermee verkrijgen we bijvoorbeeld inzicht in de afhandeling van alle facturen en subsidieaanvragen in een jaar. Daarmee kunnen we voor alle facturen en subsidieverleningen de uitspraak doen dat functiescheiding niet is doorbroken, welk deel van de subsidies tijdig is verstrekt en waar mandaten zijn overschreden. Dit geeft een compleet beeld in hoeverre risico's zich in de praktijk hebben voorgedaan. Bijvoorbeeld de risico's als gevolg van een ontoereikend autorisatiebeheer: op basis van de process minings op de processen van inkoop en subsidieverlening is vastgesteld dat functiescheiding in alle gevallen aanwezig is. Daarmee is aangetoond dat het risico op onrechtmatige mutaties als gevolg van ontoereikend autorisatiebeheer zich niet heeft voorgedaan.

Process mining en data analyse hebben ook inzicht gegeven in het verloop en de efficiëntie van de processen. Zo zijn er voor de factuurafhandeling 8 werkstromen in gebruik, waarvan er 5 geen voorkeur genieten en zouden moeten worden afgesloten. Daarnaast is vastgesteld dat de door ons onderzochte integriteitstoetsen in SAP goed werken en een langlopende technische storing in SAP voor het vrijgeven van betalingsblokkeringen adequaat is ondervangen. Ten aanzien van het personeelsproces is juist vastgesteld dat het systeem meer controles zou moeten bevatten om een juist verloop van het proces te waarborgen of dat het wellicht zelf efficiënter is om het werkproces anders in te richten om fouten te voorkomen. Zaken die veel lastiger zijn te onderkennen op basis van een steekproef op een deel van de transacties.

Hordes

Vernieuwing brengt altijd uitdagingen met zich mee, zeker nu we als gemeente voorop lopen. Voor veel uitdagingen, zoals het ontwikkelen van kennis, verkrijgen van de juiste tooling en koppeling van datasets, hebben we al goede oplossingen gevonden. Belangrijke hordes die we de komende tijd nog moeten nemen zijn het verkrijgen van directe toegang tot de data in de systemen, voldoende werkgeheugen om de grote hoeveelheden data te kunnen verwerken en de verbetering van de beschikbaarheid van data (bijvoorbeeld de controle naar inkopen kan vooralsnog niet geheel worden gedigitaliseerd door de aanwezigheid van veel ongestructureerde gegevens in meerdere informatiesystemen). Door de uitgevoerde audits en de daarmee gepaarde uitdagingen groeit het bewustzijn in de organisatie van het belang van goede, gestructureerde data en toegang daartoe.

De beste afdeling.... en verder

Bij de Voorjaarsnota van 2016 zijn extra financiële middelen toegekend door de gemeenteraad om de innovatie van Concernaudit vorm te geven. Door de besteding aan onderzoek en advies en de aanschaf van nieuwe software, kan Concernaudit effectievere en efficiëntere audits uitvoeren en wordt de toegevoegde waarde vergroot. Begin 2018 hebben we aangegeven de digitalisering van de controles over de vier grote geldstromen afgerond te hebben over het controlejaar 2019 (dus in het voorjaar van 2020). Gezien de resultaten die we geboekt hebben in dit jaar, hebben we alle vertrouwen dat we het doel daadwerkelijk realiseren.

De volgende stap is om de innovatieve technieken breder toe te passen in andere audits die wij uitvoeren en ook in de procesaudits die door de eenheden business control uitgevoerd moeten worden als onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording die elke gemeente vanaf 2021 moet maken. Hiervoor worden nieuwe tools aangeschaft die breed toepasbaar zijn in de organisatie en waarmee de uitvoering van de controles verder kan worden geoptimaliseerd. Daarnaast zetten we ook meer in op IT audits om de betrouwbaarheid van de data vast te stellen, een belangrijke randvoorwaarde voor het succesvol gebruik van data. Ook worden meer intelligente tools onderzocht om ook minder gestructureerde data op een efficiënte en effectieve wijze te kunnen onderzoeken. Hiermee zijn we minder afhankelijk van data die wordt vastgelegd in de systemen en is het mogelijk om bijvoorbeeld ook data in documenten en in niet-gekoppelde systemen te betrekken in de digitale controle.





BIJLAGE I OPGAVEN VERSUS MODEL SIMONS

Hoofdoopgaven gemeente Utrecht



Levers of control model Simons

