

# Kader Interne Beheersing GRJR

DB 23 november 2022

## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	1
2. Context.....	1
3. Opvolging accountantsaanbevelingen.....	1
4. Interne beheersing GRJR.....	3
5. Te beheersen financiële stromen.....	4
6. Kadernota accountantscontrole en Normenkader Rechtmatigheid.....	4
7. Risicogerichte interne beheersing.....	4
8. Interne beheersingsmaatregelen (1): Inrichting werkprocessen.....	5
9. Interne beheersingsmaatregelen (2): ICT toepassing en beheersing.....	7
10. Interne beheersingsmaatregelen (3): interne controles.....	7
11. Organisatie van de interne beheersing.....	11
Bijlage Frauderisico analyse.....	13

## 1. Inleiding

De Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR) maakt namens de deelnemende gemeenten afspraken met zorgaanbieders en subsidiepartners over de beschikbaarstelling van passend aanbod van jeugdhulp en samenhangende inzet in de jeugdbeschermingsketen. De GRJR treedt daarbij op als opdrachtgever, verwerft hiervoor middelen van gemeenten en betaalt hiervoor zorgkosten en subsidies aan gecontracteerde en gesubsidieerde partijen. Hiermee is een groot financieel belang gemoeid. De GRJR moet inzicht geven in de inzet van de budgetten en de uitgaven verantwoorden. Dat vereist een goede financiële interne beheersing.

Voorliggend kader voor de interne beheersing heeft tot doel om meer tussentijds in control te komen en om de verslaglegging te vereenvoudigen. Daarbij wil de GRJR zich in staat stellen om zelfstandig de rechtmatigheidsverantwoording te kunnen geven, zoals vanaf 2024 verplicht zal zijn.<sup>1</sup>

## 2. Context

De GRJR is een samenwerkingsverband van vijftien gemeenten. Zij besloten in 2014 om samen te werken in de GRJR om specialistische jeugdhulp in te kopen en jeugdbescherming en -veiligheid te bieden. Het takenpakket van de GRJR bestaat uit:

- Het contracteren en/of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp in het kader van de Jeugdwet;
- Het contracteren en/of subsidiëren van uitvoerders van jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen in het kader van de Jeugdwet en het organiseren van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (Veilig Thuis);
- Het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake de uitvoering van de jeugdhulptaken, welke ingevolge de Jeugdwet aan de gemeenten zijn opgedragen. (Hieronder wordt ook begrepen het met informatievoorziening faciliteren van gemeenten in het leren van elkaar en het behartigen van gemeentelijke belangen.)

De GRJR voert taken uit die door de gemeenten aan de GRJR zijn gedelegeerd. Door deze taakverdeling moet de GRJR zelf de regionale uitgaven verantwoorden. Ook heeft de GRJR zo een informatiepositie om regionale sturingsinformatie te verzorgen. Door de informatie van de individuele gemeenten in een dashboard op GRJR-niveau bij elkaar te brengen zijn GRJR en gemeenten steeds meer in staat om op het totaal van de specialistische jeugdhulp te sturen.

Bij de oprichting van de GRJR is ervoor gekozen om een deel van de zorgprocessen uit te voeren bij de deelnemende gemeenten en een deel uit te voeren bij GRJR. De gemeenten verzorgen het proces van beschikken tot en met goedkeuren van de declaratie. De GRJR verzorgt de betalingen het en contractmanagement, waaronder eindafrekeningen van zorgkosten. Om vast te stellen of de financiële jeugdhulplasten van de GRJR nauwkeurig en rechtmatig zijn, maakt de GRJR en ook de accountant van de GRJR gebruik van informatie die bij de deelnemende gemeenten is geregistreerd.

## 3. Opvolging accountantsaanbevelingen

Bij de jaarrekeningcontrole heeft de accountant van de GRJR de afgelopen jaren steeds gewezen op risico's in de interne beheersing. Na de ervaringen met de jaarstukken 2020 heeft de GRJR al veel inzet gepleegd op verbetering. Zo is met behulp van externe deskundigheid en capaciteit het jaarwerk

---

<sup>1</sup> Het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' is op 31 mei 2022 aangenomen door de Tweede Kamer. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is ook een onderdeel van dit wetsvoorstel. Nu verstrekken externe accountants een controleverklaring met een oordeel inzake getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekeningen van gemeenten en GR-en. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wijzigt dit. Het college van B en W c.q. het Dagelijks bestuur van de GR geeft dan een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. Daarmee valt de rechtmatigheidsverantwoording onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. De accountant kijkt dus nog wel of de rechtmatigheidsverantwoording 'juist' is. De behandeling van de Eerste Kamer is naar verwachting nog in 2022. Voor de rechtmatigheidsverantwoording gaat het om invoering met verslagjaar 2023. De jaarrekening voor het verslagjaar 2023 wordt in het kalenderjaar 2024 vastgesteld.

2021 gestructureerd aangepakt. Deze extra deskundigheid en capaciteit is vervolgens structureel gemaakt. De opgedane ervaringen vormen de basis voor dit Kader interne beheersing.

De accountant gaf bij de jaarrekening 2021 de volgende aanbevelingen en adviezen die al praktisch zijn opgepakt in het boekjaar 2022 en meegenomen zijn bij de opstelling van dit plan:

Aanbeveling	
1	<b>Investeren in tussentijdse interne beheersing</b> Tussentijds meer controles uitvoeren op de financiële informatie, waardoor het onderbouwen van de jaarrekening en het monitoren op de afrekeningen zorg minder tijdsintensief wordt. Investeren in een 'tussentijdse' interne beheersing zodat eventuele bevindingen eerder bekend zijn en er geanticipeerd kan worden op mogelijke fouten en/of tekortkomingen.
2	<b>Afrekenen zorgkosten binnen volgend boekjaar</b> Sneller na afloop van het boekjaar afrekenen van de zorgkosten en de afwikkeling hiervan te blijven monitoren om te voorkomen dat de vorderingen en schulden lang open staan.
3	<b>Tussentijdse controle op toeleiding en validatie</b> Denk na over de gewenste interne beheersing bij deelnemende gemeenten en voer hier tussentijds controles op uit.
4	<b>Tussentijds vergelijken productie aanbieders en gemeenten</b> Het GRJR dashboard verder ontwikkelen en periodiek een vergelijking maken tussen de productie die aangeleverd is door de gemeenten en de productie die volgens de zorgaanbieders gemaakt is. Dit dashboard zou o.a. inzichtelijk moeten maken of (1) de gemeenten bij zijn met afgeven beschikkingen, (2) aanbieders bij zijn met doorgeven gemelde zorgvragen, (3) informatie met betrekking tot wachtlijsten betrouwbaar is en (4) gemeenten dezelfde uitgangspunten gebruiken bij hun administratie.
5	<b>Uitgangspunten afrekening</b> De uitgangspunten waarmee de jaarrekening is opgesteld jaarlijks kritisch te evalueren en ontwikkelingen die impact hebben op de eindafrekening mee te nemen bij het opstellen van de jaarrekening. En om wijzigingen in schatting met effect op uitgaven tijdig aan het bestuur kenbaar te maken. En om kritische te kijken op welke niveau het wenselijk de mandatering te regelen.
6	<b>Samenwerking LTA-aanbieders</b> Wees kritisch richting declaraties die na afgifte controleverklaring door accountant aanbieder alsnog worden ingediend. En ga met de grotere LTA-partijen de mogelijkheden onderzoeken tot een nauwere samenwerking, zodat er tijdiger afstemming over de verwachte jeugdhulpplaten is.
7	<b>Beleid voor liquiditeitsborgen</b> Mede in het kader van de nieuwe inkoopcontracten het 'beleid' ten aanzien van liquiditeitsborgen te evalueren en duidelijke kaders te schetsen voor het overmaken van liquiditeitsborgen aan zorginstellingen.
8	<b>IT-omgeving</b> Advies: prioriteit geven aan inrichting IT omgeving zodat deze omgeving kan worden benut bij de controle.
9	<b>Vorbereiding op rechtmatigheidsverantwoording</b> Advies: <ul style="list-style-type: none"> <li>- rapportagegrens vaststellen (0-3% van de begrote lasten na dotatie aan de reserves)</li> <li>- normenkader 2023 opstellen en door AB laten vaststellen</li> <li>- normenkader vertalen naar toetsingskader, toetspunten financiële rechtmatigheid</li> <li>- beheersdoelstellingen, risico's en beheersmaatregelen formuleren</li> <li>- controleplan opstellen</li> <li>- controlewerkzaamheden uitvoeren</li> <li>- aandacht voor deugdelijke dossiervorming</li> <li>- organisatie (budgethouders en management) meenemen</li> <li>- framework financiële rechtmatigheid verbreden naar doelmatigheid, doeltreffendheid, niet-financiële rechtmatigheid, fiscaliteit en IT</li> </ul>
1 0	<b>Soft controls</b> Advies: als belangrijkste aspecten van cultuur en gedrag, bewust managen van (1) verantwoordelijk zijn, (2) besef dat processen en procedures, regels gedrag niet veranderen, (3) soft controls niet-tastbare maar wel gedragbeïnvloedende factoren en (4) organisatie en besturing.

## 4. Interne beheersing GRJR

### **Wat is interne beheersing?**

Interne beheersing omvat het geheel aan maatregelen teneinde te bewerkstelligen dat de gestelde (strategische) organisatiedoelen gehaald worden, binnen de daarbij gestelde randvoorwaarden zoals kosten, en naleving van gemaakte afspraken en geldende procedures (compliance).

### **Doelen**

Er zijn meerdere doelen voor de interne beheersing binnen de GRJR:

- 1) Door interne controles gedurende het jaar worden onvolkomenheden in de uitvoering tijdig gesignaleerd zodat deze nog kunnen worden gecorrigeerd. Dit scheelt ook veel werk na afloop van het boekjaar t.b.v. de jaarrekening.
- 2) Door tussentijdse inzichten in de mate van volledigheid van declaraties en de realisatie in de administratie, kan worden gestuurd op eventuele achterstanden.
- 3) Periodieke controles op toeleiding en validatie zorgen voor eerder inzicht of hier fouten in worden gemaakt of niet. Dit kan dan ook al vastgelegd worden voor interim-controles van de accountant.
- 4) Door preventieve maatregelen te treffen worden onvolkomenheden in de toekomst voorkomen.

### **Hard en soft controls**

De beheersingsmaatregelen kunnen worden onderverdeeld in de hard controls (instrumentele beheersinstrumenten) en de soft controls (mensgerichte beheersinstrumenten).

Hard controls (tastbaar)	Soft controls (niet-tastbaar)
Systemen	Kennis
Structuren	Ervaring
Software	Vaardigheden
Procedures	Competentie(s)
Protocollen	Bekwaamheid
Plannen	Houding
Checklisten	Gedrag

Hard controls zijn meer de formele maatregelen, meestal vastgelegd in een document. De harde maatregelen raken met name 'hardere' aspecten van de organisatie, zoals planning en control, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Doelstelling is gewenst gedrag af te dwingen. Instrumenten daarbij zijn onder andere procedures, protocollen en administratieve systemen.

Met soft controls oefenen we invloed uit op deskundigheid, motivatie, loyaliteit, integriteit, inspiratie en normen en waarden van medewerkers (kortom: houding en gedrag). Doelstelling is het creëren van een motiverende en stimulerende omgeving, waarin medewerkers hun werk goed kunnen doen. Veronderstelling is dat daarmee persoonlijke doelstellingen in het verlengde komen van de organisatiedoelstellingen en dat de werknemer zo handelt in het organisatiebelang.

De GRJR heeft inmiddels veel gedaan om de interne beheersomgeving te verbeteren, zoals:

- Kennisoverdracht met medewerking van de accountant;
- Stimuleren en vormgeven van samenwerking in de verschillende rollen die voor de interne beheersing belangrijk zijn;
- Meer capaciteit en continuïteit in deze rollen;
- Expliciete gesprekken over de taken, verantwoordelijkheden en gewenst gedrag;
- Verdieping van de rollen en in de vanzelfsprekende samenwerking tussen betrokken medewerkers.

Waar met soft controls een omgeving gecreëerd wordt waarin medewerkers gewenst gedrag tonen en handelen in de organisatie, worden bij hard controls maatregelen genomen die gewenst en ongewenst gedrag direct of indirect afdwingen. In het vervolg van dit Kader interne beheersing GRJR staan deze hard controls centraal.

## 5. Te beheersen financiële stromen

De basis voor de interne beheersing van de GRJR is het goed in beeld hebben van de financiële processen (hoofdstromen). De hoofdstromen/processen die moeten worden beheerst zijn als volgt:

	Financiële stromen	Toelichting
1	Inkoop - Zorgkosten - Uitvoeringskosten	Aangaan van verplichtingen o.b.v. regionale en landelijke contracten, maatwerk buitenregionale plaatsingen (dit leidt tot zorgkosten), uitvoeringsopdrachten (dit leidt tot uitvoeringskosten)
2	Betalingen	Realiseren van kosten d.m.v. betalingen o.b.v. aangegane verplichtingen
3	Ontvangst bijdragen	Vaststelling en inning bijdragen van gemeenten
4	Subsidies	Aangaan van verplichtingen d.m.v. subsidieverlening en -vaststelling
5	Debiteurenbeheer en liquiditeitsborgen	Terugvordering van te veel betaalde zorg of subsidie, verlening van liquiditeitsborgen

Het geheel van de financiële stromen van de GRJR is op zichzelf genomen goed te overzien. Er is echter zeer veel geld mee gemoeid. Bovendien is met name bij de zorgkosten van belang dat het gaat om lasten voortvloeiend uit complexe inkopen en contracten, met een grote stroom van betalingen van zeer wisselende omvang, betalingen aan een grote en diverse groep zorgaanbieders, betalingen die afhankelijk zijn van gegevensuitwisseling tussen aanbieders en gemeenten en van individuele handelingen in gemeenten.

## 6. Kader Accountantscontrole incl. Normenkader Rechtmatigheid

Onvolkomenheden in de financiële stromen kunnen betrekking hebben op de getrouwheid en de rechtmatigheid. Voor de verantwoording van de getrouwheid en rechtmatigheid gelden tolerantiegrenzen. De interne beheersing is er op gericht fouten te voorkomen en daarmee binnen deze tolerantiegrenzen te blijven. Wat in het kader van de rechtmatigheidscontrole wordt gezien als fout hangt af van de geldende wet- en regelgeving zoals opgenomen in het overzicht relevante wet- en regelgeving (het normenkader voor de (financiële) rechtmatigheid). Over deze onderwerpen beslist het Algemeen Bestuur door vaststelling van het Kader Accountantscontrole. Deze kadernota is in 2015 opgesteld en in het verband met verbetering van de interne beheersing geactualiseerd en ter vaststelling voorgelegd aan het AB van december 2022.

## 7. Risicogerichte interne beheersing

Om getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële handelingen te beheersen is van belang om de risico's (kans op onvolkomenheden) te onderkennen. Er dienen maatregelen te worden getroffen om het optreden van die risico's te voorkomen of tijdig te signaleren en corrigeren. De interne beheersing wordt op deze manier risicogericht ingevuld.

In 2020 is met het team Financial Audit van de Gemeente Rotterdam een risico-analyse gemaakt. De risico-inschatting van het materiële risico en de significante risico's is, nog zonder rekening te houden met in opzet aanwezige beheersmaatregelen (Standaard 315), als volgt:

Proces/ hoofdstroom	financiële impact % > 0,5% van lasten of baten	Risico-inschatting				Risico op materiele fraude
		Belangrijke ontwikkelingen of politieke risico's	Complexe transacties inclusief verbonden partijen	Niet routinematige transacties	Subjectiviteit speelt grote rol	
1) Inkopen	Ja					
2) Betalen	Ja					
3) Ontvangst bijdragen	Ja					
4) Subsidies	Ja					
5) Liquiditeitsborg	Ja					

\*Groen is laag risico, rood is hoog risico

#### *Toelichting risicokenmerken per proces/hoofdstroom*

- Inkopen betreffen alle ingekochte zorg en overige diensten gedurende het jaar. Deze lasten betreffen zowel zorgkosten als uitvoeringskosten. Deze posten omvatten meer dan 0,5% van de begroting en de risico's hierbij zijn als significant aan te merken aangezien de GRJR afhankelijk is van de toeleiding en validatieproces van de regiogemeenten.
- Betalingen zijn gerelateerd aan de lasten en omvatten meer dan 0,5% van de begroting. Het risico is significant omdat de financiële impact en het aantal transacties groot zijn.
- Ontvangsten van bijdragen omvatten meer dan 95% van de totale baten maar hebben een zeer laag risico. De deelnemende gemeenten zijn namelijk verplicht hun inleg bij te dragen. De volledigheid van de verantwoorde baten kan gecontroleerd worden door deze aan te sluiten op de begroting en het resultaat zoals gepresenteerd in de jaarrekening.
- Subsidies verstrekt de GRJR in ieder geval aan VTRR en JBRR. De begrote uitgaven voor deze organisaties zijn meer dan 0,5% van de uitgaven.
- Debiteurenbeheer en Liquiditeitsborgen heeft vooral betrekking op ingekochte zorg. De omvang van deze stroom is mogelijk meer dan 0,5%.

#### *Toelichting risico-inschatting*

- Belangrijke ontwikkelingen of politieke risico's: het risico wordt op hoog ingeschat bij de processen inkopen (zorgkosten) en liquiditeitsborgen. De wet- en regelgeving met betrekking tot de Jeugdwet is per 1-1-2015 ingrijpend gewijzigd en anno 2022 staan de kaders landelijk weer volop ter discussie. Landelijk en lokaal is er veel aandacht voor de implementatie van veranderingen en de effecten voor de burger.
- Complexe transacties inclusief verbonden partijen: Dit risico wordt als hoog ingeschat bij inkoop zorg, omdat daar sprake is van een omvangrijk arrangementmodel en verschillende zorgleveranciers met onderaannemers, waarbij ook de inzet van gemeentelijke wijkteams van invloed is. Hierdoor is het risico op materiele onjuistheden in de jaarrekening als hoog aan te merken. Bij de overige processen is meer sprake van gestandaardiseerde stappen en spelen complexe transacties geen grote rol.
- Niet routinematige transacties: De processen bij de GRJR zijn als uniform aan te merken gezien de GRJR voornamelijk belast is met de betaling van door de gemeenten gevalideerde declaraties. Daarentegen is GRJR bij het opstellen van haar verantwoording ook afhankelijk van informatie van de zorgaanbieders omtrent geleverde maar nog niet gedeclareerde productie. Daarnaast is er informatie van gemeenten omtrent toegekende zorg die wellicht nog niet gedeclareerd is. Dit maakt het proces van opstellen van de eindverantwoording een niet routinematig en risicovol proces. Het risico i.v.m. niet-routinematige transacties wordt hierdoor op gemiddeld ingeschat voor de jaarverantwoording en op hoog bij procesonderdeel inkoop. De arrangementen lopen namelijk uiteen en de GRJR is afhankelijk van de toeleiding en validatieproces van de gemeenten om de rechtmatigheid van de lasten te kunnen waarborgen. Voor de overige processen geldt het risico laag.
- Subjectiviteit: Bij het deelproces inkopen, subsidies en verantwoordingsproces is meer ruimte voor subjectieve interpretatie door de beoordelaar van de aanvraag. Het risico wordt daarom op hoog ingeschat. Bij de overige processen is sprake van minder ruimte voor interpretatie en is het risico op laag ingeschat.
- Risico op materiele fraude: De belangrijkste frauderisico-factoren zijn in kaart gebracht (zie bijlage) en worden periodiek in het management van de Uitvoeringsorganisatie besproken. De benodigde maatregelen om deze risico's te mitigeren komen in dit plan aan de orde.

## 8. Interne beheersingsmaatregelen (1): Inrichting werkprocessen

De basis voor de interne beheersing van de financiële stromen bestaat uit de inrichting van de daarop betrekking hebbende werkprocessen. Deze processen zijn uitgewerkt in procesbeschrijvingen en werkinstructies.

### 1. Inkopen

Inkopen bestaat uit het aangaan van financiële verplichtingen door het sluiten van overeenkomsten en het bestellen van leveringen. De GRJR sluit contracten voor zorg en voor uitvoeringtaken (bijvoorbeeld een accountantscontract). Bij de zorgcontracten is de bijzonderheid dat de deelnemende gemeenten bestellen door middel van het toewijzen van arrangementen aan regionaal en landelijk gecontracteerde zorgleveranciers. Dit komt tot uiting in GRJR-lasten voor regionaal ingekochte hulp (budgetten A tot en met F in de begroting), landelijk ingekochte hulp (budget I3 in de begroting) en eventuele buitenregionale plaatsingen c.q. maatwerkovereenkomsten (budget I1 in de begroting).

Om de volledigheid van contractuele verplichtingen te waarborgen voert de GRJR verplichtingenregisters waarvoor werkinstructies bestaan.

Voor volledigheid van bestelde zorg op basis van zorgcontracten valt de GRJR terug op informatie vanuit de gemeenten. Er is aanvullende (Verbijzondere interne) controle nodig op het proces van toewijzen, er is een kwartaalgewijze bestandsvergelijking om de volledigheid van de bestellingen/toewijzingen te beoordelen en er is een escalatieprocedure voor gevallen waarin de toewijzing niet wordt afgegeven maar wel zorg wordt geleverd.

Tot slot is er een proces ingericht om de geleverde zorg op rechtmatige wijze af te rekenen.

## 2. Betalingen

De GRJR verricht betalingen voortvloeiend uit inkoop en uit subsidiëring. De betalingen worden geadmistreerd in een zelfstandige boekhouding (in Exact). Voor uitvoering van betalingen beschikt de GRJR over verschillende routes:

- De basisroute zijn betalingen via de betaaltool zorg (BTZ). Gemeenten plaatsen goedgekeurde declaraties in een portal in deze tool, waarna extra controles en goedkeuring plaatsvindt tot en met betaalbaarstelling. De zorgdeclaraties die via het i-standaarden berichtenverkeer verlopen worden in deze basisroute afgehandeld. Ook betalingen van uitvoeringskostendeclaraties vinden via deze tool plaats. De BTZ GRJR is op maat ontwikkeld en direct gekoppeld aan de Exact-boekhouding.
- Als backup betaalsysteem beschikt de GRJR over de Handmatig Betalen Tool. Deze tool is in gebruik bij de Gemeente Rotterdam en kan door de GRJR worden gebruikt voor betalingen die niet via de BTZ kunnen worden uitgevoerd. Dit zijn declaraties die niet via het berichtenverkeer kunnen worden aangeleverd omdat het gaat om geanonimiseerde cliënten, om zorgdeclaraties in pdf-format of om voorschotbetalingen.
- In uitzonderlijke gevallen kan ook een betaling worden uitgevoerd door het team Liquide Middelen van de Gemeente Rotterdam zonder tussenkomst van de BTZ of de HB-tool.

Er zijn processen beschreven voor het Betaalproces zorgkosten BTZ, Betaalproces uitvoeringskosten BTZ, Buitenregionale plaatsingen betalingen en voor het Wijzigingsproces en autorisaties BTZ.

## 3. Ontvangsten

De GRJR ontvangt bijdragen van de deelnemende gemeenten op grond van vaststellingen van begroting, begrotingswijziging en jaarstukken. Na besluitvorming over deze stukken ontvangen de gemeenten een factuur.

## 4. Subsidies

De GRJR verleent en betaalt de subsidies en stelt deze vast. Hierbij zijn de Subsidieverordening van gemeente Rotterdam van toepassing verklaard. De werkwijze is beschreven in een Handleiding subsidieproces. Voor 2023 zal het subsidieproces worden ondersteund met een workflow in de BTZ, zodat adequate besluitvorming, dossiervorming en betaling op elkaar aansluiting. De handleiding is hierop aangepast.

## 5. Debiteurenbeheer en liquiditeitsborgen

Om de continuïteit van zorg te waarborgen kan de GRJR liquiditeitsborgen verstrekken. Het proces liquiditeitsborg is beschreven. Vorderingen ontstaan als de borg vervalt of als uit eindafrekening van



zorg of subsidievaststelling blijkt dat teveel is betaald. Ook het proces van terug- en invordering is beschreven.

## 9. Interne beheersingsmaatregelen (2): ICT toepassing en beheersing

In 2018 heeft de GRJR software in gebruik genomen om de processen met betrekking tot het valideren van betaalbatches en het uitvoeren van betalingen te stroomlijnen. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van de maatwerk applicatie BetaalToolZorg. GRJR heeft de accountant gevraagd advies te geven op welke onderdelen de applicatie verbeterd dient te worden, zodat in de jaarrekeningcontrole op de applicatie kan worden gesteund op beheersingsmaatregelen die zijn ingericht voor de processen binnen de applicatie. Randvoorwaarde vormt de effectiviteit van de General IT Controls: Change Management en Logische Toegangsbeveiliging. Er is deels nog een inhaalslag nodig om de aanbevelingen op te volgen.

Change Management: Om de continuïteit en de impact van wijzigingen op beheersingsmaatregelen die in de applicatie zijn ingericht te kunnen waarborgen zijn de processen met betrekking tot Change Management geformaliseerd (testplan acceptatieomgeving, akkoord van de applicatie eigenaar op basis van testresultaten).

Logische Toegangsbeveiliging: De accountant adviseert om wachtwoordbeleid en two-factor authenticatie in te voeren. Om de functiescheiding binnen de applicatie te kunnen waarborgen zijn de beheerrechten ondergebracht bij een functionaris die geen rol heeft in de operationele processen. De processen met betrekking tot het aanmaken en verwijderen van gebruikers zijn geformaliseerd.

Proces specifieke beheersingsmaatregelen: er staan nog aanbevelingen open ten aanzien van:

- Autorisatie betaalbatches in de Betaaltool onderbrengen en loggen;
- Op mutaties in IBAN-nummers binnen de Betaaltool het zogenaamde 4-ogenprincipe inrichten;
- Op de export naar Exact: zelf zichtbare controle uitvoeren;
- De exportfunctionaliteit opnemen in wijzigingsbeheer;
- Controle op juistheid en volledigheid query's voor uploads van deelnemende gemeenten;
- Logging van alle acties in de Betaaltoolzorg;
- Functionaliteit realiseren waarmee logging van een bepaalde periode geselecteerd kan worden.

## 10. Interne beheersingsmaatregelen (3): interne controles

In dit hoofdstuk worden kort de interne controles benoemd per financiële stroom. Deze vormen de hoofdlijn voor de inzet van financial control in de Uitvoeringsorganisatie van de GRJR.

### 1. Inkopen

#### 1.1 Inkoopregister zorg A t/m F

Vaststellen of contractuele verplichtingen rechtmatig en volledig zijn.

Controles:

Sluit het inkoopregister aan bij de verzonden brieven en andersom. Kortom, sluiten alle bedragen op elkaar aan.

Staan alle bedragen in het basisbestand.

Zijn alle bedragen m.b.t. budgetbrieven niet meer dan bedrag dat is opgenomen als begroting per opdracht.

Documentatie:

Sla het inkoopregister op bij P&C op Diva en sla ook de brieven daar op tbv onderbouwing jaarrekening.

Wie: Financieel Controller  
Wanneer: Per Kwartaal

#### Jaarrekening

Bij de jaarrekening worden de productiecijfers per RTA-zorgaanbieder aangeleverd (uiterlijk 1 april) met een accountantsverklaring. Deze cijfers nemen we over voor de definitieve jaarrekening. Voor de verwerking binnen GRJR is het makkelijker als de zorgaanbieders ook hun productie per gemeente aanleveren in een Excel-bestand i.p.v. alleen pdf. Belangrijk is om de verwerking van deze cijfers per zorgaanbieder per gemeente met een vierogen principe te doen zodat er geen productie gemist wordt omdat er bijvoorbeeld een tabblad van een gemeente bij een zorgaanbieder wordt vergeten. Het is namelijk vanuit de aangeleverde Excel-versies ook niet gelijk kant en klaar om snel te verwerken binnen GRJR.

Voor de productieverantwoording is het Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording wmo en jeugdwet (jaarlijkse actualisatie door Ketenbureau I-Sociaaldomein) van toepassing verklaard. Jaarlijks worden in een factsheet bijzonderheden voor de controle afgestemd met de zorgaanbieders.

#### 1.2 Inkoop BRP Overig en BRP WPB

Vaststellen of contractuele verplichtingen rechtmatig en volledig zijn.

#### Controles:

Overleg met contractmanagement en contractbeheer over Maatwerk contractenregister en woonplaatsbeginsel (WPB) versus realisatie. Als het goed is speelt dit alleen nog in 2022 omdat vanaf 2023 de regionale en landelijke contracten dekkend zorgaanbod bieden. Sluit de realisatie aan bij het register en andersom. Zeker bij jaareinde en op te nemen transitorische posten voor nog te verwachten kosten.

Wie: Financieel Controller  
Wanneer: Per Kwartaal

#### Jaarrekening

Voor de maatwerkovereenkomsten is er een maatwerk contractenregister. Bij de jaarrekening kijken waar de realisatie lager is dan hetgeen is opgenomen in het maatwerk contracten register en hiervoor een transitorische post voor opnemen.

Voor woonplaatsbeginsel is er ook een contractenregister en kan dezelfde werkwijze worden gehanteerd als bij de maatwerkovereenkomsten.

#### 1.3 Inkoop LTA

Overleg met de contractmanager over LTA-prognose en partijen versus realisatie. Zorg dat alle partijen in de scope zitten!

Wie: Financieel Controller  
Wanneer: Per Kwartaal

#### Jaarrekening

Bij de jaarrekening worden de productiecijfers per LTA-zorgaanbieder aangeleverd (uiterlijk 1 april) met een accountantsverklaring. Deze cijfers nemen we over voor de definitieve jaarrekening. Voor de verwerking binnen GRJR is het makkelijker als de zorgaanbieders ook hun productie per gemeente aanleveren in een Excel-bestand i.p.v. alleen pdf. Belangrijk is om de verwerking van deze cijfers per zorgaanbieder per gemeente met een vierogen principe te doen zodat er geen productie gemist wordt omdat er bijvoorbeeld een tabblad van een gemeente bij een zorgaanbieder wordt vergeten. Het is namelijk vanuit de aangeleverde Excel-versies ook niet gelijk kant en klaar om snel te verwerken binnen GRJR.

#### 1.4 Inkoop Organisatiekosten

Vaststellen of contractuele verplichtingen rechtmatig en volledig zijn.

Controles:

Overleg met contractbeheer over Organisatiekostenregister versus realisatie. Belangrijkste post hierbinnen is de doorbelasting van de organisatiekosten vanuit de gemeente Rotterdam.

Controleren of facturatie achterloopt en controleren per jaareinde of alles in de realisatie zit.

Wie: Financieel Controller

Wanneer: Per Kwartaal

## 2. Betalingen

Stel vast dat de betalingen juist zijn verwerkt in de administratie.

Controles:

Balanscontrole, doorloop samen met de boekhouder periodiek de stand van zaken met betrekking tot de balansstanden. Zet acties uit voor afloop oudere posten.

Controle op werking betaalproces: prestatieverklaring, codering zorgkostendeclaraties en vrijgeven betalingen in BTZ

Controle op werking betaalproces: prestatieverklaring, codering declaraties en vrijgeven overige betalingen

Controle op werking betaalproces: voorschottoekenning, codering voorschot en vrijgeven voorschotbetaling

Controle op verwerking betalingen en ontvangsten in Exact

Controle op mutaties stamgegevens crediteuren en autorisaties in BTZ en Exact

Controle op vastlegging stamgegevens crediteuren (onderbouwing + vier-ogen principe)

Wie: Financieel Controller

Wanneer: Maandelijks

### Jaarrekening

Voor de jaarrekening is het wenselijk dat alle lasten zijn gerealiseerd en verwerkt in de boekhouding. Dit is echter niet mogelijk doordat declaraties pas kunnen worden ingediend en verwerkt na goedkeuring door de gemeente, en die goedkeuring kan pas worden gegeven als er een toewijzing is, terwijl de toewijzing soms later komt dan start van de zorg. Deze afhankelijk maakt het noodzakelijk om nog te betalen lasten te schatten. Naast gebruik van de formele prestatieverklaring (productieverantwoording) wordt gedurende het jaar gestuurd op volledigheid en juistheid van de informatie door middel van bestandsvergelijking en verbijzonderde interne controle.

### Productieopgaven en productieverantwoordingen

Zorgaanbieders overleggen een financiële productieverantwoording met accountantsverklaring.

De verantwoording moet voldoen aan het Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording wmo en jeugdwet. In dit protocol zijn vier generieke toetsingscriteria ontwikkeld, met betrekking tot (1) Rekenkundige juistheid; (2) Juistheid productie; (3) Juistheid tarief; (4) Levering productie. Zij dekken de voor gemeenten bekende eisen van recht, hoogte en duur af. Op grond hiervan worden deze financiële productieverantwoordingen gehanteerd als prestatieverklaringen en wordt de omvang van de totale lasten op de gecontracteerde zorg afgemeten aan deze productieverantwoordingen. Tussentijds wordt door middel van bestandsvergelijkingen gestuurd op volledigheid van productieopgaven (zie eerder). Bij de opstelling van de jaarrekening wordt gecontroleerd of de lasten volledig zijn (dus niet meer en niet minder dan op grond van de financiële productieverantwoording wordt verwacht).

Wie: financial controller

Wanneer: in het kader van het jaarwerk (april)

#### Bestandsvergelijking volledigheid, tijdigheid, juistheid

Het algemeen bestuur heeft op 14 april 2022 de notitie Kaders Financieel beleid en beheer GRJR vastgesteld. Daarin is ook vastgelegd hoe de GRJR invulling geeft aan kwartaalafsluitingen en sturing op datakwaliteit. Daartoe wordt ieder kwartaal aansluiting gemaakt tussen productieopgaven en bij de GRJR bekende toewijzingen. Missende of onvolledige toewijzingsgegevens worden teruggelegd bij de bron. Door ieder kwartaal de achterstanden op te lossen, wordt volledigheid en tijdigheid van de informatievoorziening bevorderd. Ook wordt daarmee voorkomen dat bij de jaarrekening vanwege grote achterstanden met grote schattingsmarges moet worden gewerkt. De uitkomst van de kwartaalafsluiting wordt bestuurlijk gerapporteerd in de bestuursrapportages.

Wie: IV-medewerker

Wanneer: Per Kwartaal

#### Verbijzonderde controle uitvoering Jeugdwet (voorheen Audit Toeleiding en Validatie)

De uitvoering van de Jeugdwet is door de samenwerkende Rijnmond-gemeenten (15 gemeenten in 11 organisatorische eenheden) gedelegeerd aan de GRJR. Uit dien hoofde is de GRJR verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van jeugdhulpmiddelen en de getrouwe verslaggeving daarvan. Teneinde die verantwoordelijkheid te kunnen dragen zijn verbijzonderde interne controles nodig om vast te stellen of de jeugdhulp inderdaad rechtmatig is verstrekt. Een substantieel deel van de werkzaamheden in het kader van de Jeugdwet wordt uitgevoerd binnen de deelnemende gemeenten. Concreet gaat het om het toewijzen c.q. bestellen van zorg en het goedkeuren van zorgdeclaraties. Het is dan ook noodzakelijk om verbijzonderde interne controlewerkzaamheden uit te voeren bij de betreffende gemeenten. De werkzaamheden bestaan uit procesbesprekingen, lijncontroles om de opzet en het bestaan van de processen vast te stellen bij iedere deelnemende gemeente afzonderlijk, gegevensgerichte werkzaamheden op steekproefbasis; een memorandum met de belangrijkste bevindingen. Daarnaast wordt een verdiepende rapportage opgesteld waarin inzicht wordt gegeven in de risico's, verbetermogelijkheden en verschillende werkwijzen van de deelnemende gemeenten/organisatorische eenheden.

Wie: GRJR-accountant

Wanneer: midterm derde/vierde kwartaal en in het kader van jaarwerk (eerste kwartaal)

### **3. Ontvangsten**

Dit betreft met name ontvangsten vanuit de deelnemende gemeente ter dekking van de zorgkosten voor het lopende boekjaar op basis van de begroting. Dit bedrag is gelijk aan de baten in de begroting. Daarnaast is er een extra inleg per gemeente n.a.v. het jaarrekeningresultaat indien er een tekort was.

Controles:

Zijn de vorderingen juist vastgesteld bij begroting, begrotingswijziging en jaarrekening

Zijn de vorderingen juist opgenomen in de administratie

Zijn alle bedragen ontvangen

### **4. Subsidies**

Controles:

Sluit het subsidieregister aan bij de verzonden subsidiebrieven (verleningen) en andersom.

Kortom, sluiten alle bedragen op elkaar aan.

Controleer de vaststellingen van de subsidies uit het voorgaande boekjaar. Controleer of de vaststellingen gelijk zijn aan de bedragen die in de JR zijn opgenomen. Bij afwijking is dat een overlopend resultaat huidig boekjaar. Stem de vaststellingen ook af met de Exact-boekhouder. Controleer of de uitbetaalde voorschotten subsidie in de exploitatie zijn geboekt en of dat aansluit bij het subsidieregister en de brieven.

Documentatie:

Sla het subsidieregister op bij P&C op Diva en sla ook de verlenings- en vaststellingsbrieven daar op t.b.v. onderbouwing jaarrekening.

Wie: Financieel Controller

Wanneer: Per Kwartaal

Jaarrekening

Bij de definitieve jaarrekening nemen we de definitieve aanvragen tot vaststelling per subsidie per zorgaanbieder over en dus niet het totale bedrag aan verlening. De aanvraag tot vaststelling komt ook uiterlijk 1 april binnen.

## **5. Debiteurenbeheer en Liquiditeitsborgen**

Controles:

Is alles gefactureerd en worden de verstrekte liquiditeitsborgen terugbetaald conform afspraken; hiervoor een maandelijks uitdraai uit Exact analyseren en rapporteren.

Betaalt de debiteur tijdig en met het juiste betaalkenmerk.

Is de ontvangst juist geboekt.

Eventuele Acties:

Oude openstaande posten m.b.t. gemeenten via financial reporter e/o contractmanager herinnering sturen naar contactpersoon en factuuradres bij gemeente.

Als liquiditeitsborg niet volgens afspraak wordt terugbetaald, gelijk melden en escaleren bij contractmanagement.

Wie: Financial reporter

Wanneer: Per maand

# 11. Organisatie van de interne beheersing

## **Centrale contactpersoon**

De Financieel controller is de centrale spil in de operationele procesafstemming tussen:

- De betrokkenen bij het betaalproces (contractbeheer, contractmanagement, backofficegrjr, Exact-boekhouding).
- De betrokkenen in het controleproces (contractbeheer, contractmanagement, informatiespecialist, financial auditors, externe accountant, gemeentelijke administraties)

## **Planning**

De Coördinator P&C en Financieel controller maken een jaarplanning voor de interne beheersing, gericht op tijdige oplevering van de bestuursrapportages en de jaarstukken. De planning geeft inzicht in de periodieke interne controles, de interim controle, de accountantscontrole en de bestuurlijke behandeling. De voorlopige jaarstukken moeten voor half april bestuurlijk zijn vastgesteld en daartoe eind februari ambtelijk zijn afgerond. In de definitieve jaarstukken moeten de per 1 april ontvangen formele productieverantwoordingen van zorgaanbieders en subsidieontvangers worden verwerkt. De definitieve stukken moeten door de accountant uiterlijk begin juni zijn gecontroleerd zodat deze voor half juli kunnen worden vastgesteld.

## **Jaarrekening coördinatie**

De planning en control cyclus wordt gecoördineerd door de P&C coördinator, die zorgt voor tijdige en samenhangende P&C producten. Voor de totstandkoming het P&C product jaarrekening is de financieel controller de coördinator. Hiertoe behoort de zorg voor dossiervorming (stukkenverzameling voor de accountantscontrole) en operationele afstemming met financial auditors en accountant, maar ook intern met contractmanagers, de Exact-boekhouder en informatiespecialist. Alle financiële gegevens worden verwerkt in een basisbestand en met beleidsmatige en financiële toelichtingen opgenomen in de jaarstukken.

Door deze interne taakvervulling zorgt de GRJR voor een getrouwe en rechtmatige verslaglegging. Dit is de basis voor het kunnen afleggen van een rechtmatigheidsverklaring. Om de goede uitvoering hiervan te toetsen werkt de GRJR samen met de afdeling Financial Audit van de gemeente Rotterdam (FA) en de externe accountant (zie verderop).

#### **Interim-controle coördinatie**

De afdeling FA en de externe accountant toetsen in een onderlinge taakverdeling de (onderbouwing van) de jaarstukken. Vanaf september vindt er interim-controle plaats over de cijfers tot en met augustus. De Financial Audit is nu nog overlappend met de interne controles maar zal in 2023 meer worden ingezet als derde lijn, dus als toetsing van de werking van de interne controle in de tweede lijn zoals uitgevoerd door de financieel controller. De financial audit betreft vooralsnog lijncontrole subsidies en zorgkosten en gegevensgerichte controlewerkzaamheden zorgkosten en subsidies. De overlopende activa en passiva worden niet meegenomen in de controle door FA aangezien dat op basis is van voorlopige cijfers van de voorlopige jaarrekening. De stukken voor de financial audit worden aangeleverd door de financial controller.

#### **Externe controle**

De externe accountant voert twee controles uit:

- De verbijzonderde interne controle bij gemeenten op toewijzing en declaratiegoedkeuring (zie eerder)
- De jaarstukkencontrole op basis van de Kadernota accountantscontrole GRJR.

De afdeling Financial Audit doet voorwerk voor de jaarstukkencontrole. Deze taak zal deels schuiven naar de financial controller wiens werkzaamheden zullen worden getoetst door FA. Deze verschuiving moet in 2023 verder vorm krijgen, rekening houdend met de te verwachten wijziging in regelgeving over de accountantscontrole (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO)).

## Bijlage Frauderisico analyse

### Managementfraude

A. Management heeft altijd de gelegenheid om fraude te plegen door het doorbreken van de interne controlemaatregelen. Zoals vermeld in Standaard 240.7, is het risico voorts dat de accountant een afwijking van materieel belang niet detecteert in geval van managementfraude groter dan bij personeelsfraude, omdat managers vaak in een positie verkeren die hen in staat stelt op directe of indirecte wijze de administratieve vastleggingen te manipuleren, frauduleuze financiële gegevens te presenteren of interne beheersingsmaatregelen te doorbreken die zijn opgezet om soortgelijke fraude door andere werknemers te voorkomen. Binnen GRJR is geen managementfraude opgemerkt of gemeld de afgelopen jaren. Het risico bij het deelproces betalen is op hoog ingeschat omdat bankbetalingsverkeer (zonder toereikende beheersingsmaatregelen) in het algemeen kwetsbaar is voor fraude. Dit geldt ook voor de te verstrekken subsidies. De overige deelprocessen, m.u.v. het verantwoordingsproces, zijn ook routinematig maar bieden weinig ruimte voor materiele fouten.

Aan de hand van de fraudedriehoek hieronder een uitgebreide analyse van deze frauderisico-factor:

**Cultuur/rationalisatie:** is als goed aan te merken. Er is sprake van een beperkte groep personeel die betrokken is bij deze processen en er zijn geen fraude gevallen bekend van afgelopen jaren.

**Druk:** er wordt geen specifieke druk gelegd op de medewerkers. Ook is de beloning van management en personeel niet gekoppeld aan hun prestatie.

**Gelegenheid:** De financiële administratie van GRJR voldoet momenteel niet aan de drie betrouwbaarheidsprincipes van volledigheid, juistheid en tijdigheid. Er zijn geen beheersmaatregelen getroffen rondom memoriaalboekingen zoals autorisatie gedwongen door het systeem dan wel een check op aanwezigheid van onderliggende onderbouwing. In opzet bestaat ook het risico dat bankrekeningen niet juist of onterecht kunnen worden aangepast en subsidies onterecht worden toegekend. Uit de lijncontroles is gebleken dat de beheersmaatregelen die dit risico moeten afdekken niet voldoende (zichtbaar) worden uitgevoerd. De relevante application control in BTZ is daarnaast (nog) niet getest op bestaan. De gelegenheid is als gevolg hiervan als hoog aan te merken.

Tevens, heeft tijdens 2020 en 2021 veel wisseling van personeel plaatsgevonden met als gevolg:

- a. de deskundigheid van nieuw personeel allicht niet toereikend is en
- b. een verhoogde gelegenheid om fraude te plegen als niet genoeg aandacht wordt besteed aan de bevoegdheden van nieuw personeel.

Deze omstandigheden kunnen leiden tot frauduleuze verslaggeving maar ook tot oneigenlijke toe-eigening van activa.

Bovenstaande frauderisico analyse is van toepassing ook voor de volgende frauderisico-factoren die hieronder worden vermeld.

Samenvattend: Het risico van managementfraude kan leiden tot een risico op afwijking van materieel belang per definitie gezien de positie van management.

### Afwijkingen die voortkomen uit frauduleuze financiële verslaggeving

A.1 Het te laag of te hoog inschatten en verantwoorden van de overlopende post van geleverde maar nog niet gefactureerde zorg en nog af te rekenen subsidies. Dit met het doel om een hoger of lager resultaat te presenteren. Hierdoor kan tussen boekjaren met budget geschoven worden of hoeft geen toelichting te worden gegeven aan het DB, AB en de colleges en de raden van de verschillende gemeenten (middels de jaarrekening) over eventuele over- of onderschrijding.

A.2 Het bewust goedkeuren van subsidievaststellingen onder €50K aan zorgaanbieders zodat de zorgaanbieders op deze wijze een accountantsverklaring kunnen ontlopen.

### Afwijkingen die voortkomen uit de oneigenlijke toe-eigening van activa

A.3 Opvoeren van fictieve declaraties en/of facturen in betaalbestanden.

A.4 Het (onbevoegd) aanpassen van bankrekeningnummers en bedragen van goedgekeurde declaraties of facturen (ten gunste van eigen rekening of rekening van bekende).

A.5 Tegen vergoeding of overige voordelen tarief-, subsidieafspraken of afspraken over vergoeding van meerkosten maken met zorgleveranciers die afwijken van de normen.

### Externe fraude

B.1 Het door aanbieders declareren van niet geleverde prestaties of het declareren van oneigenlijke dienstverlening.