



Afdeling **Concern Financiën**
Onderwerp **Intern Controleplan 2011**

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

De leden van de raad van de gemeente
Groningen
te
GRONINGEN

Wij zijn met het openbaar vervoer
bereikbaar, buslijnen 1, 2, 3, 5, 6,
11, 13, 16

Informatie over vertrektijden krijgt
u via 0900-92 92

In uw antwoord graag datum en
kenmerk vermelden.

Telefoon **(050) 367 77 17** Bijlage(n) 1

Ons kenmerk **BD 10.2438626**

E-mailadres
bestuursdienst@bsd.groningen.nl

Datum **1 1 NOV 2010** Uw brief van

Uw kenmerk

Website
www.groningen.nl

Geachte mevrouw/heer,

Bijgaand doen wij u het Intern Controleplan 2011 toekomen. Het Intern
Controleplan 2011 geeft uitvoering aan artikel 11, lid 2 Interne Controle (IC)
van de Financiële Verordening Gemeente Groningen.

*'Het college zorgt voor de jaarlijkse interne toetsing van een aantal
bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de
bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van
beheershandelingen. Het college biedt hiertoe jaarlijks de raad een
onderzoeksplan aan met de te toetsen bedrijfsonderdelen.'*

Op basis van de ontwikkelingen in 2011 hebben wij in het IC-plan 2011 het
controleprogramma voor 2011 opgesteld. Onderdeel in dit IC-plan is misbruik
en oneigenlijk gebruik. In artikel 12 van de Financiële Verordening Gemeente
Groningen (Misbruik & Oneigenlijk gebruik) is opgenomen:

*'Het college zorgt voor en legt vast de regels voor het voorkomen van
misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en
eigendommen.'*

In voorliggend IC-plan is per gemeentelijke dienst opgenomen welke
maatregelen zijn getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van
gemeentelijke regelingen en eigendommen tegen te gaan.



Over de voortgang en de uitkomsten van het IC-plan 2011 wordt uw raad geïnformeerd in de reguliere voortgangsrapportages.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,

A large, stylized handwritten signature in black ink, starting with a large loop and ending with a long horizontal stroke.

de secretaris,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large initial 'S' followed by several loops and a final horizontal stroke.



INTERN CONTROLEPLAN 2011

GEMEENTE GRONINGEN

Gemeente Groningen
Bestuursdienst
Waagstraat 1
Postbus 20001
9700 PB Groningen
Website gemeente Groningen: www.groningen.nl
E-mail: bestuursdienst@bsd.groningen.nl

21 oktober 2010

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Ontwikkelingen in 2011.....	3
2.1 Concernsturing op interne controle en rechtmatigheid	4
2.2 Begrotingbeheer en professionalisering financiële functie	5
2.3 Informatisering en Automatisering	5
3. Het Interne Controle Programma 2011	7
3.1 Audits vanuit het concern	7
3.2 Audits door de diensten	7
4. Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O)	13
4.1 Achtergrond.....	13
4.2 Definities	13
4.3 Beperkingen.....	13
4.4 Normstelling	14
4.5 M&O concernrichtlijn.....	14
4.6 M&O per dienst	14

1. Inleiding

Context

Het Interne Controleplan 2011 geeft uitvoering aan de artikelen 11, lid 2 Interne Controle (IC) en 12 Misbruik & Oneigenlijk gebruik van de Financiële Verordening Gemeente Groningen. In artikel 11 over de interne controle staat dat ons college zorg draagt voor de jaarlijkse interne toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen. Hiertoe bieden wij uw raad jaarlijks een onderzoeksplan aan met de te toetsen bedrijfsonderdelen. In artikel 12 over het misbruik en oneigenlijk gebruik staat dat ons college zorgt voor regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen en deze regels vastlegt. In hoofdstuk 4 van dit plan is per gemeentelijke dienst weergegeven welke maatregelen zijn getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen tegen te gaan.

Over de voortgang en de uitkomsten van het IC-plan 2011 wordt uw raad geïnformeerd in de reguliere voortgangsrapportages.

Begrippen

Controle is het onderzoeken of iemand datgene heeft gedaan (of heeft nagelaten) wat in een bepaalde situatie van hem of haar mocht worden verwacht op grond van afspraken, gegeven opdrachten en/of geldende instructies. De Interne Controle (IC) kan niet los worden gezien van de Administratieve Organisatie (AO). De beschrijving van de AO vormt de basis van de IC. Aan de hand van de AO kan namelijk worden beoordeeld of conform de afgesproken procedures is gewerkt. De IC richt zich ook op de genomen beheersmaatregelen, zodat met de IC wordt aangetoond dat de risico's in het proces worden beheerst.

De interne controle kent preventieve en repressieve maatregelen. Preventieve maatregelen zijn onder andere begrotingen, procedures, instructies, functieomschrijvingen, functiescheiding, (onder-)mandatering, verantwoordingsrapportages etc. Repressieve maatregelen zijn controles die achteraf worden uitgevoerd op de uitvoering en werking van vastgestelde processen, cijfermatige beoordeling, verbandcontroles, rechtmatigheidscontroles etc. In de beschrijving van de administratieve organisatie ligt het accent vooral op preventie. Het IC plan is meer een uiting van repressieve maatregelen.

De Interne Controle staat in nauwe relatie tot de externe controle. De externe controle richt zich op het getrouwe beeld van de (financiële) verantwoording en op het rechtmatig tot stand komen van baten en lasten en balansmutaties. De externe controle wordt uitgevoerd door de accountant. De controle bestaat voornamelijk uit het vaststellen of de AO/IC heeft gewerkt en het doen van steekproefsgewijze controles. De accountant maakt dus gebruik van de aanwezige interne controle. Afhankelijk van de kwaliteit van de interne controle kan de accountant hier in meer of mindere mate op steunen. Samenwerking en betrokkenheid tussen de interne en externe controlefunctie (accountant) is dan ook zeer belangrijk.

2. Ontwikkelingen in 2011

Er zijn diverse ontwikkelingen die als bouwstenen voor dit IC-plan dienen. Zo zijn de bevindingen en aanbevelingen van de accountant een belangrijke bouwsteen. Op dienst- en concernniveau zijn diverse ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben logischerwijs een overlap of raakvlak met de bevindingen van de accountant. De gemeente Groningen heeft een goedkeurende verklaring gekregen voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid voor 2009. Het rechtmatigheidsonderzoek is deugdelijk uitgevoerd en voldoende verankerd in de organisatie. Uit het rechtmatigheidsonderzoek komt als aanbeveling naar voren de verdere professionalisering van inkoop door te zetten.

In dit interne controleplan zijn alleen de accountantsbevindingen en ontwikkelingen meegenomen die rechtstreeks verband houden met het vakgebied AO/IC.

2.1 Concernsturing op interne controle en rechtmatigheid

Het accountantsoordeel over de administratieve organisatie en interne controle is dat de gemeente een deugdelijk rechtmatigheidonderzoek heeft uitgevoerd en het rechtmatigheidsbeheer voldoende is verankerd in de organisatie. De accountant adviseert de huidige concernsturing en control te versterken. Een aantal ontwikkelingen binnen de gemeente Groningen hebben invloed op AO/IC.

Visie op AO/IC

De verdere versterking van concernsturing op de kwaliteit en voortgang van de administratieve organisatie, de interne controle en rechtmatigheid kost tijd. In 2009 is een eerste aanzet gedaan om de visie op AO/IC te actualiseren, omdat de bestaande visie uit 2002 dateert en op een aantal punten niet meer aansluit bij het huidige ambitieniveau. In het project PIJOFACH wordt de visie op AO/IC meegenomen.

Opstellen en bewaken IC-plan

Vanuit het concern wordt de planning voor de totstandkoming van het jaarlijkse IC-plan opgesteld. Hiervoor stellen alle diensten elk jaar een Interne Controleplan op vanuit de centraal aangereikte kaders. De IC-plannen van de diensten zijn ter goedkeuring voorgelegd aan het management van de dienst. Het IC-plan wordt door middel van een vast format opgesteld. De plannen die door de diensten zijn ingeleverd, zijn getoetst door Concernfinanciën. De voortgang van de IC-plannen wordt onder meer bewaakt via het AO/IC Vakoverleg. Verder wordt bij de reguliere voortgangsrapportages aan de diensten gevraagd om te rapporteren over de afwijkingen op de planning of bijzondere uitkomsten op de controles tot dan toe.

In 2011 zijn de aandachtspunten van het concern:

- Kwartaalafsluitingen
- Toepassing privacybeleid
- de juridische kwaliteitsaspecten van uitgaande brieven;
- (het inkoopproces van) inhuur derden.
- het gebied van I-beveiliging;
- het functioneren van het wijzigingsbeheer
- personele mutaties salarisadministratie

Rechtmatigheid

In de IC-plannen van de diensten is opgenomen welke toetsen op rechtmatigheid er plaats vinden. De diensten voeren zelfstandig de rechtmatigheidscontroles uit. Diensten rapporteren in de reguliere voortgangsrapportages over de geconstateerde onrechtmatigheden. Verder wordt medio oktober op basis van de Tussenrapportages Rechtmatigheid van diensten vanuit het concern op basis van de bevindingen en constatering per ultimo van het derde kwartaal een Tussenrapportage Rechtmatigheid opgesteld. De bevindingen van diensten en de voortgang worden beoordeeld en zondig met de diensten besproken. Aan het eind van het boekjaar wordt op concernniveau een steekproef op het inkoopjaarverslag getrokken en tezamen met de diensten uitgevoerd. De steekproef dient om vast te stellen of bij de gemeente Groningen als juridisch entiteit en dus als één aanbestedende eenheid, gelijksoortige inkopen bij de diensten ook conform de Europese aanbestedingsregels verlopen.

Jaarlijks wordt een Normenkader Rechtmatigheid opgesteld. Het normenkader betreft een overzicht van alle relevante wet- en regelgeving, relevante gemeentelijke verordeningen en regelgeving en relevante collegebesluiten. Dit normenkader komt tot stand na een inventarisatie bij de diensten. Met behulp van het normenkader geeft uw raad de accountant de opdracht om met een bepaalde tolerantie de jaarstukken te gaan controleren.

AO/IC Vakoverleg

In het AO/IC Vakoverleg zijn alle diensten vertegenwoordigd. Doelstelling van het overleg is om elkaar te informeren, kennis uit te wisselen en actuele thema's en ontwikkelingen te behandelen. Het overleg wordt voorgezeten door Concernfinanciën. Daarnaast is er vertegenwoordiging van Bestuurlijk Juridische Zaken in het AO/IC Vakoverleg.

2.2 Begrotingbeheer en professionalisering financiële functie

Bij de rekening 2008 heeft de accountant geadviseerd het begrotingbeheer en het verbeteren van de voorspelbaarheid van resultaten de hoogste prioriteit toe te kennen. Daarom zijn in 2009 en 2010 een aantal praktische maatregelen getroffen die de voorspelbaarheid van het resultaat moest vergroten. Ook in 2010 is er vanuit het concern gestuurd op een goede en volledige afsluitprocedure en zijn controles op de kwartaalafsluiting uitgevoerd, zodat de tussentijdse cijfers gebaseerd zijn op een administratie die volledig bijgewerkt is.

In de bevindingen van de accountant bij de rekening 2009, constateert de accountant dat deze maatregelen ertoe hebben geleid dat de voorspelbaarheid van het rekeningresultaat in 2009 behoorlijk is verbeterd ten opzichte van 2008. Zij adviseert de huidige concernsturing en control voorlopig op dit niveau te handhaven. Daarom zullen de controles vanuit concern op de kwartaalafsluiting voorlopig voortgezet worden.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de implementatie van het nieuwe financiële systeem, GFS Enterprise One van Cap Gemini Bas. In 2009 zijn alle financiële processen die als basis dienen voor de inrichting van het systeem, beschreven. Vanuit het AO/IC Vakoverleg is in 2009 een review op deze beschrijvingen uitgevoerd.

Volgens de laatste stand van zaken (september 2010) wordt gezorgd voor opleidingen met betrekking tot het systeem. Werkinstructies en procedures dienen voor AO/IC-doeleinden beschikbaar te komen. Vanuit AO/IC zal in het 1^e kwartaal 2011 geïnventariseerd worden wat de impact van het nieuw financieel systeem is op AO/IC.

2.3 Informatisering en Automatisering

De control in het I&A-werkveld zal in 2011 worden versterkt. Tot nu toe lag de aandacht vooral bij de ontwikkeling van beleid en kaders, een essentiële voorwaarde voor de uitvoering van controltaken. Waar beleid en kaders nog ontbreken, is control gericht op de totstandkoming ervan. Nu deze meer en meer beschikbaar komen, kan het accent verschuiven naar control. De huidige controlactiviteiten zijn vooral gericht op de beheersing van risico's, met name op het gebied van informatiebeveiliging. In 2011 is verbreding van het aandachtsgebied van control op I&A-gebied nodig. Er zijn vier aandachtsgebieden: processen, besturing, beleid en projecten.

De beheersing van de I&A-processen is voor 2011 een belangrijk speerpunt. Binnen de CIO wordt al enige tijd gewerkt aan de ontwikkeling van standaard beheerprocessen, maar voor I&A-ontwikkeling zijn deze processen nog nauwelijks gestandaardiseerd. Met de reorganisatie van de I&A-functie zullen zowel bestaande als nieuwe I&A-processen in de veranderde organisatie moeten worden ingebed. Control zal gericht zijn op de bewaking van de voortgang van de standaardisatie, van de concernbrede samenhang in de processen en van de continuïteit in I&A-dienstverlening tijdens de reorganisatie. In 2011 zal met name het functioneren van het wijzigingsbeheer worden geëvalueerd, gezien de nadruk van de accountant op dit proces.

Een voorwaarde voor beheersing van de I&A-functie is de verbetering van de sturing. Waar de I&A-functie nu nog te vaak ad hoc en reactief werkt, zal deze in de toekomst meer pro-actief en planmatig moeten gaan werken. Vanuit controloptiek heeft de ondersteuning bij de verbetering van de sturing daarom prioriteit. Professionalisering van het projectmanagement maakt daar deel van uit. In lijn met het accent op de bezuinigingen zal de control op de financiële sturing in 2011 een speerpunt zijn. Daartoe zal de rol van concern I&A met betrekking tot financiële advisering van het AMT worden versterkt. In 2011 zal ook het sturingsinstrument APM (Applicatie Portfolio Management) worden geëvalueerd.

De control op het I&A-beleid was tot nu toe beperkt. Evenals in voorgaande jaren, zal in 2011 de nadruk liggen op de ondersteuning van de organisatie bij de bewustwording en conformering aan het ICT-beleid (technische richtlijnen en standaarden), aan het architectuurbeleid (samenhang informatievoorziening) en aan het informatiebeveiligingsbeleid. De bruikbaarheid van dit beleid en haar toepassing in de praktijk zal in 2011 worden geëvalueerd. De evaluatie van de toegangsbeveiliging van de applicaties is een speerpunt, in lijn met het accent op wijzigingsbeheer. De control op het recent opgeleverde informatiebeleid zal vooralsnog gericht

zijn op de inbedding van dit informatiebeleid in de organisatie, waaronder de vertaling in plannen en de bijsturing van lopende ontwikkelingen.

De I&A-projecten waarin gewerkt wordt aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke voorzieningen, vormen ook een belangrijk nieuw aandachtsgebied voor control. De aandacht zal gericht zijn op de realisatie van de uitvoeringsplannen, met name resultaten, voortgang en kostenbeheersing. De control op de volgende projecten zijn speerpunten: basisregistraties, midoffice, digitalisering en dafinci.

Vanuit haar verantwoordelijkheid voor de overall control op het functioneren van de I&A-functie, zal Concern I&A in 2011 invulling geven aan de structurele inrichting van het controlproces, waarbij zo mogelijk wordt aangesloten bij de reguliere planning- en controlcyclus.

3. Het Interne Controle Programma 2011

3.1 Audits vanuit het concern

- In 2011 worden, evenals in 2010 en 2009, onder regie van de afdeling Concernfinanciën, audits op de kwartaalcijfers uitgevoerd. Het doel van deze audits is om vast te stellen in hoeverre diensten voldoen aan de voorschriften die ten aanzien van de juistheid, betrouwbaarheid, volledigheid en tijdigheid van de gegevens in de financiële administratie gesteld worden en de wijze waarop de diensten de regels ten aanzien van de periodeafsluitingen navolgen.
- De afdeling Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ) doet in 2011 audits op:
 - de toepassing van het privacybeleid;
 - de juridische kwaliteitsaspecten van uitgaande brieven;
 - (het inkoopproces van) inhuur derden.
- De afdeling Personeel en organisatie voert een audit uit op de fiscale aspecten van personele vergoedingen en verstrekkingen. Het doorlichten hiervan is in 2009 opgestart, is in 2010 vervolgd en zal in 2011 ook nog doorlopen.
- Concern Informatie Management voert audits uit op:
 - het gebied van I-beveiliging;
 - het functioneren van het wijzigingsbeheer.
- In 2010 is de DIA gestart met de uitvoering van de controles op de personele mutaties bij alle diensten. De accountant is akkoord gegaan met het werkprogramma. De audit vindt in het najaar van 2010 plaats. Na afloop vindt evaluatie plaats en wordt nader bepaald op welke wijze de audit in 2011 gaat plaatsvinden. Er wordt in ieder geval aandacht besteed aan de uniformiteit in de aanlevering van de diensten en de verwerking door de Salarisadministratie.

3.2 Audits door de diensten

Diensten zijn voorshands in eerste aanleg verantwoordelijk zijn voor het inrichten en beheren van hun (kritische) bedrijfsprocessen. In hun IC-plan geven diensten de kritische bedrijfsprocessen van de dienst, de getroffen AO/IC maatregelen en de toetsing van de maatregelen per kritisch bedrijfsproces aan. Dit vormt voor diensten het basisprogramma voor hun interne controle. Naast het reguliere basisprogramma zijn er in het programma controles opgenomen vanuit accenten of speerpunten die een dienst voor het betreffende jaar benoemt.

Een belangrijk aandachtspunt vanuit de financiële invalshoek voor de audits is de zogenaamde Single Information Single Audit (SISA) regeling. Deze is vanaf 2006 door de rijksoverheid gefaseerd ingevoerd. De afdeling Concernfinanciën coördineert, voert control en bevordert de informatie-uitwisseling over de SISA-regeling. De diensten hebben SISA in de eigen AO/IC geïntegreerd.

In voorgaande IC-plannen zijn de kritische bedrijfsprocessen van de diensten geconsolideerd tot een overzicht waarin de kritische bedrijfsprocessen voor de gemeente als geheel te zien zijn. Reden hiervoor is dat niet elk proces dat binnen een dienst als kritisch wordt aangemerkt, ook op concernniveau kritisch hoeft te zijn, omdat het bijvoorbeeld qua omvang om een relatief klein proces gaat. Een kritisch bedrijfsproces is in het geconsolideerde overzicht opgenomen als één of meer van onderstaande aspecten van toepassing is op een proces.

- Het proces is direct of indirect van invloed op een materieel bedrag in de jaarrekening;
- Van het proces dient de continuïteit gewaarborgd te zijn;
- Aan het proces zijn grote politieke of publicitaire risico's verbonden.

Tussentijds rapporteren diensten aan het concern over de voortgang, afwijkingen op de planning en eventuele bijzonderheden die zich voordoen naar aanleiding van de uitkomsten van deze controles. Deze dienstrapportages worden op concernniveau gezien in het licht van de kritische bedrijfsprocessen voor de gemeente als geheel. De rapportage aan uw raad in de reguliere voortgangsrapportages is ook op dit niveau. Vandaar dat in voorliggend IC-plan niet de activiteiten per dienst zijn opgenomen maar het onderstaande geconsolideerde overzicht.

De bedragen die per proces vermeld staan, zijn gebaseerd op de gemeenterekening 2009.

Kritisch bedrijfsproces	Omvang (in mln.)	Motivering	AO/IC-maatregelen
Algemeen			
Planning en controlproces (gemeentebreed)		Het planning en controlproces is kritisch aangezien zij de basis vormt voor de (financiële) sturing van de gemeente.	<ul style="list-style-type: none"> o Functiescheiding administratieve functies tav beschikken, bewaren, registreren en uitvoeren. o Budgetverantwoordelijkheid o Interne richtlijnen begroting, rekening en voortgangsrapportage o Handboek Financieel Beheer o Controltaak Concern o Afsluitprocedures
Automatisering en IT-processen (primair DIA / CIO en specifieke systemen bij diensten)		De processen van de CIO zijn kritisch omdat het beheer van de automatisering van de gemeente Groningen hier is ondergebracht. Daarnaast mogelijke imagoschade.	<ul style="list-style-type: none"> o Primaire functiescheiding en verschillende autorisatieniveaus o Procedurebeschrijvingen o Risicoanalyses (Afhankelijkheid en Kwetsbaarheid = A&K-analyses) o Continuïteitsplannen o Back-up en recoveryprocedure o Controle op koppelingen (verbandcontrols) tussen verschillende systemen
Budgetten Nieuw Beleid (vanuit Bestuursdienst)		Betreft een ingewikkeld en daarmee foutgevoelig en kwetsbaar proces.	<ul style="list-style-type: none"> o Verantwoording in de begrotingsdocumenten o Procedure voor verwerking o Afstemming met Concernfinanciën
Liquiditeitsplanning		Bij de gemeente Groningen gaan veel liquiditeiten om. De informatie over deze geldstromen is verspreid over de diensten, waardoor totstandkoming prognose extra afstemmingsmomenten vraagt. De BSD heeft een centrale functie hierin en de investeringsvolumes bevinden zich bij RO/EZ.	<ul style="list-style-type: none"> o Maandelijkse samenstelling liquiditeitsprognose o Kwartaalanalyse t.b.v. financieringspositie Gemeente

Kritisch bedrijfsproces	Omvang (in mln.)	Motivering	AO/IC-maatregelen
Uitgaven			
Salarissen (incl. sociale lasten)	348	Materiële post in de jaarrekening (incl. onderwijspersoneel ad € 92 miljoen en WSW-personeel ad € 58 miljoen)	<ul style="list-style-type: none"> o Functiescheidingen inzake aanname/ontslag, vaststelling en muteren o Procesbeschrijvingen aanname/ uitdiensttreding o Verdere toetsing vindt plaats bij salarisadministratie/ DIA (voor systeemcontroles zie afzonderlijk ICT-plan) o De DIA voert de controle uit namens alle diensten op 50 vaste/variabele mutaties o Betaaltapes o Maandelijks afdrachten o Controlerende tussenrekeningen o Standaardprocedures voor mutatieverwerking en werving & selectie. o Managementinformatie
Inkoop, aanbesteding- en betalingsproces	346	Materiële post in de jaarrekening Politiek gevoelig door gevolgen bouwfraude, NMA en onjuiste aanbestedingen	<ul style="list-style-type: none"> o Functiescheiding administratieve functies tav beschikken, bewaren, registreren en uitvoeren. o Handtekeningenkaarten/mandatering o Procedure inkoop/betalingsorganisatie o Juridische controle overeenkomsten en contracten o Heldere structuur en planning in het gehele proces van inhuur van extern personeel o Gemeentelijke inkoopvoorwaarden o Inkoop jaarplannen per dienst met daaraan gekoppeld actiepunten voor CZ o Inkoop jaarplan concern o Inkoopbegroting o Budgetoverzichten o Inkoopnet
Uitkeringen	129	Materiële post in de jaarrekening, daarnaast altijd politiek- en publiciteitsgevoelig (misbruik van regelingen)	<ul style="list-style-type: none"> o Uitvoering controleplan door Interne Controle afdeling o Primaire functiescheiding tussen toekenning en uitbetaling o Procesbeschrijvingen o Risico-analyse op de processen incl. betalingsorganisatie o Controles bij D&A-POI o Maandelijks analyse posten o Online instructieboek o Totaalcontrole met afrekening overheid (incl. accountantsverklaring) o Hoogwaardig Handhaven
Bijzondere Bijstand	7	Politiek- en publiciteitsgevoelig	<ul style="list-style-type: none"> o Online instructieboek o Maandelijks analyse posten o Procedure bij toekenning/ primaire functiescheiding tussen toekenning en uitbetaling o Uitvoering controleplan o Uitvoering bankreglement 1999
Rente- en afschrijving	65	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Richtlijnen inzake waardering/afschrijving o Treasurystatuut
Subsidieverstrekking	74	Materiële post in de exploitatiebegroting en daarnaast politiek gevoelig	<ul style="list-style-type: none"> o Procedurebeschrijvingen o Algemene Subsidie Verordening o Functiescheiding o Dossieronderzoek o Analyse instellingsbegroting/instellingsrekening o Gebruik checklisten o Geautomatiseerd subsidiesysteem

Kritisch bedrijfsproces	Omvang (in mln.)	Motivering	AO/IC-maatregelen
Wet Maatschappelijke Ondersteuning	21	Materiële post, politiek gevoelig en kent een open einde regeling	<ul style="list-style-type: none"> ○ Procedure toekenning ○ Functiescheidingen ○ Maandelijks rapportering
Inkomsten			
Algemene Uitkering	260	De hoogte van de Algemene Uitkering is een majeur onderdeel van de concernbegroting.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Functiescheiding administratieve functies t.a.v. beschikken, bewaren, registeren en uitvoeren. ○ Deskundige toetsing op rechtmatigheid aan de hand van circulaire en wet- & regelgeving. ○ Interne vervanging. ○ Managementinformatie tbv concern en college.
Vergoedingen voor onderwijs	144	Materiële post in de jaarrekening.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Totaal- en verbandcontroles tussen subsysteem CASCO met systeem dienst en maandelijks bevoorschotting ○ Totaalcontrole op jaarlijkse afrekening met het Rijk
Wet Buig (voorheen WWB I-deel, WIJ, IOAW, IOAZ, WWIK, BBZ-starters)	116	Materiële post in de jaarrekening; zie samenhang met uitgaven	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uitvoering controleplan door Interne Controle afdeling ○ Primaire functiescheiding tussen toekenning en uitbetaling ○ Risico-analyse op de processen incl. betalingsorganisatie ○ Controles bij D&A-POI ○ Maandelijks analyse posten ○ Online instructieboek ○ Totaalcontrole met afrekening overheid (incl. accountantsverklaring)
Goederen en diensten	160	Opbrengsten uit hoofde van de verkoop van gronden, andere onroerende zaken en de opbrengsten uit verkoop van goederen en diensten.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Begroting ○ Budgetten ○ Offerteprocedure ○ Factureringsprocedure ○ Functiescheiding t.a.v. tekenen offertes, kredietwaardigheid en facturering ○ Margebeoordeling
Participatiebudget (voorheen WWB Werkdeel, volwasseneneducatie en inburgering)	23	Materiële post in de jaarrekening; zie samenhang met uitgaven	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uitvoering controleplan door IC afdeling ○ Primaire functiescheiding tussen toekenning en uitbetaling ○ Risico-analyse op de processen incl. betalingsorganisatie ○ Controles bij D&A-POI ○ Maandelijks analyse posten ○ Online instructieboek ○ Totaalcontrole met afrekening overheid (incl. accountantsverklaring)
Inkomsten Sociale Werkvoorziening	39	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ondernemingsplan ○ Begroting/budget/Turap ○ Procedures in- en uitdiensttreding ○ Procedure herindicatie SW ○ Dossierbeheer ○ Bezwaarprocedure ○ Richtlijnen algemene wet bestuursrecht
Onroerend zaak belasting	48	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> ○ Vaststelling tarieven door de Raad ○ Controle door WOZ Waarderingskamer ○ Functiescheiding in verwerking, opleggen, invorderen, kwijtschelding betalingregeling, incasso en bezwaren
Rente-inkomsten	28	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> ○ Treasurystatuut ○ Verbanden in systeem ○ Cijferbeoordelingen

Kritisch bedrijfsproces	Omvang (in mln.)	Motivering	AO/IC-maatregelen
Ontvangen subsidies	41	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Procedures o Procesbeschrijvingen o Functiescheiding o Managementrapportages o Financiële analyses en verbandcontroles o Beschikking subsidiegever o Controleprotocol subsidiegever/SISA
Inkomsten afvalstoffenheffing	26	Betreft een materiële post en daarnaast speelt in de politiek de kostendekkendheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid van verhogingen	<ul style="list-style-type: none"> o Vaststelling tarieven door de Raad o Functiescheiding in verwerking, opleggen, invorderen, kwijtschelding betalingregeling, incasso en bezwaren o Procedurebeschrijvingen
Inkomsten riolering	13	Politiek gevoelig, kostendekkendheid	<ul style="list-style-type: none"> o Begroting o Vaststelling tarieven door de Raad o Legesverordening o Aansluiting subsysteem met financieel systeem o Functiescheiding in verwerking, opleggen, invorderen, kwijtschelding betalingregeling, incasso en bezwaren o Procedurebeschrijvingen o GRWP o Managementrapportages
Verstrekken Bouwvergunningen	6	Politiek gevoelig	<ul style="list-style-type: none"> o Begroting o Vaststelling tarieven door de Raad o Legesverordening o Aansluiting subsysteem met financieel systeem o Functiescheiding o Managementrapportages
Parkeerbedrijf	7	Politiek gevoelig, o.a. schilparkeren en exploitatie parkeergarages	<ul style="list-style-type: none"> o Procesbeschrijving o Functiescheiding o Aansluiting subsysteem (EPMS) met FIS o Begroting o Vaststelling tarieven door de Raad o Managementrapportages (incl. budgethouder)
Balansposten			
Beheer materiële vaste activa	560	Materiële post in de jaarrekening. Het betreft o.a. gebouwen, inventaris, installaties, machines, computers en wagenpark	<ul style="list-style-type: none"> o Activa-administratie o Onderhoudsplan voor gebouwen en machines o Keuring- en registratiesysteem voor machines en elektrische handgereedschappen o Gereedschapvolgsysteem o Handboek Financieel Beheer inzake waarding/afschrijving
Verstekte langlopende leningen	383	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Saldobestemmingen o Treasurystatuut o Verbanden in geldbeweging
Ontvangen langlopende leningen	681	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Treasurystatuut o Saldobestemmingen o Verbanden in de geldbeweging

Kritisch bedrijfsproces	Omvang (in mln.)	Motivering	AO/IC-maatregelen
Grondexploitaties	65	Materiële post in de jaarrekening en daarnaast politiek gevoelig	<ul style="list-style-type: none"> ○ Begroting ○ Primaire functiescheidingen ○ Procesbeschrijvingen ○ Workflowmanagementsysteem ○ Boxenmodel ○ Handboek Financieel Beheer inzake waardering/afschrijving ○ Raadskredieten ○ Nota "De Raad Aan Het Stuur" ○ Exploitatiebegrotingen ○ Standaard dossierindeling ○ Managementrapportages
Transitoria	p.m.	Kan materiële post in de jaarrekening zijn en kan van invloed zijn op (forecast van) resultaat	<ul style="list-style-type: none"> ○ Primaire functiescheidingen ○ Handboek Financieel Beheer ○ Afsluitprocedures ○ Onderbouwing van saldi en saldoverklaring

4. Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O)

4.1 Achtergrond

Op 28 januari 2009 heeft uw raad de Financiële Verordening Gemeente Groningen vastgesteld. In artikel 12 (Misbruik & Oneigenlijk gebruik) is opgenomen dat ons college zorgt voor regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen en deze regels vastlegt. De regels zijn vastgelegd in de Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O). Deze nota geeft de kaderstelling aan waarbinnen de diensten van de gemeente het M&O beleid vorm (moeten) geven. Daarnaast hoe de organisatorische inbedding van het M&O beleid voor de gemeente als geheel is geregeld, waarbij inbegrepen een nieuwe concernrichtlijn op dit gebied.

4.2 Definities

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 of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen.

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 strekking daarvan.

Misbruik en Oneigenlijk gebruik is aan de orde bij die activiteiten waarbij de informatie van derden/belanghebbenden van groot belang is voor het verlenen van c.q. vaststellen van uitkeringen, vergoedingen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. Maar ook eigen functionarissen kunnen in de verleiding en/of positie komen om handelingen te verrichten om daarmee persoonlijk gewin te behalen. Hierbij kan sprake zijn van fraude of tenminste van doorbreking van de gewenste integriteit.

Van M&O gevoeligheid is sprake zodra de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van een uitkering of heffing of het verstrekken van een vergunning of subsidie afhankelijk is van gegevens die door een belanghebbende zelf moeten worden verstrekt.

4.3 Beperkingen

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving te voorkomen en te bestrijden ontwikkelt de gemeente M&O beleid. De mogelijkheden daartoe zijn echter niet onbeperkt. Zo kunnen er wettelijke bepalingen zijn die controle verhinderen, zoals privacywetgeving. Maar het kan ook zijn dat verregaande controle niet wordt gedaan, omdat de kosten niet opwegen tegen de verwachte opbrengsten.

4.4 Normstelling

Uitgangspunt is dat het M&O beleid van de gemeente Groningen in voldoende mate voorziet in het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De invulling van het begrip 'in voldoende mate' is dus de norm. Dit betekent een zodanig kwaliteitsniveau dat de rechtshandhaving, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid worden gewaarborgd. De gemeente biedt inzicht in de wijze waarop zij misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomt en daarvoor al het mogelijke doet (rekening houdend met de eerder geschetste beperkingen).

Volgens het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten moet de accountant er vooral op toezien dat het M & O-beleid, gelet op de mogelijkheden die er zijn, voldoende actueel is. Tot het gemeentelijk M & O beleid behoort een mix van maatregelen van voorlichting, controle en sanctionering.

4.5 M&O concernrichtlijn

In het kader van het M&O criterium gelden de volgende bepalingen:

1. Iedere dienst draagt er zorg voor dat elke M&O gevoelige regeling (nieuw, bestaand of te wijzigen) een risicoanalyse wordt uitgevoerd ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.
2. Op basis van de risicoanalyse wordt het controle- en sanctiebeleid door iedere dienst vastgelegd. Hierin wordt:
 - Op basis van een volledige inventarisatie van de M&O risico's aangegeven welke controles en verificaties worden verricht en met welke frequenties;
 - Een inventarisatie van de controle-instrumenten weergegeven;
 - Aangegeven hoe de controle-instrumenten worden ingezet, waarbij aangegeven wordt bij welke bronnen gegevens worden geverifieerd. Hierbij kan gedacht worden aan gegevensuitwisseling met de Belastingdienst, looncontroles, facturen etc.;
 - Aangegeven hoe de voor controle beschikbare capaciteit wordt ingezet.
3. Het overzicht van de M&O gevoelige regelingen, de risicoanalyse en de wijze waarop de controle wordt ingericht maakt onderdeel uit van het jaarlijks op te stellen interne controleplan van de dienst.

4.6 M&O per dienst

Bij de opstelling van de Nota Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) is per dienst een inventarisatie uitgevoerd. Bij opstelling van de IC-plannen per dienst wordt gekeken of deze inventarisatie nog actueel is. Bij de diensten BSD en DSW zijn geen activiteiten of regelingen die "M&O-gevoelig" zijn.

Het M&O beleid bij een dienst bestaat uit de volgende vijf elementen:

- Beleidsvoorbereiding
- Voorlichting
- Controle
- Handhaving/sanctie
- Evaluatie

Waar relevant zal in onderstaande tekst gedetailleerd ingegaan worden op met name de punten voorlichting, controle en handhaving. De diensten maken de inschatting dat met de inzet van de genoemde maatregelen de kans op misbruik of oneigenlijk gebruik klein tot zeer klein is.

DIA

Jaarlijks worden audits uitgevoerd die gericht zijn op Misbruik-intern dat kan leiden tot frauduleuze handelingen. De controle wordt uitgevoerd op medewerkers die werkzaam en woonachtig zijn in de stad Groningen.

Afdeling Belastingen

Controle op de afloop van de gecombineerde aanslag van de medewerkers, werkzaam bij de afdeling Belastingen en woonachtig in Groningen.

Controle of bij bezwaarschriften van medewerkers de juiste functiescheidingen in acht zijn genomen.

Afdeling DAZ/salaris

Maandelijks controle of aan een wijziging van de salarisstrook van een medewerker van de afdeling DAZ/salaris een mutatieformulier ten grondslag ligt.

Afdeling Publiekszaken

Controle of bij de aanvraag van een reisdocument of rijbewijs door een eigen medewerker het juiste tarief in rekening wordt gebracht (is nieuw).

HVD

De Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) is in de plaats gekomen voor een aantal wetten en regelingen zoals de WVG, AWBZ etc. Misbruik & Oneigenlijk Gebruik is theoretisch mogelijk omdat mede op grond van informatie van derden vergoedingen worden toegekend.

Voorlichting

- Gemeentelijke website;
- Informatiefolders;
- Voorlichtingsbijeenkomsten;
- Mededelingen in de Groninger gezinsbode.

Controle

- Gebruik van aanvraagformulieren;
- Afzonderlijke toetsing aanvraag;
- Medische indicatiestellingen;
- Collegiale toetsing (4-ogen principe);
- Vaststelling middels beschikking;
- Managementinformatie zorgaanbieders;
- Verantwoording over besteding van PGB.

Handhaving

- Bij woningaanpassingen vinden visuele controles plaats op de geleverde aanpassingen;
- Ad hoc periodieke controles op dubbele voorzieningen;
- Herverstrekking (met opnieuw beoordeling);
- Assurancerapport en accountantsverklaring Menzis inzake rechtmatigheid besteding PGB.

MD

Voor de MD kunnen in beginsel subsidies, marktgelden, afvalstoffenheffing en reinigingsrechten als mogelijk M&O-gevoelig worden aangemerkt. Van de afvalstoffenheffing en de reinigingsrechten is geconcludeerd dat er geen M&O-gevoeligheden zijn, aangezien de gemeente de oplegging en inning van deze heffingen volledig in eigen hand heeft. De gemeente is daarbij niet afhankelijk van informatie van derden. De MD verstrekt niet veel subsidies. De subsidies die worden verstrekt zijn niet M&O-gevoelig. Mogelijk zijn in de toekomst ook activiteiten die uit het Duurzaamheidstimuleringsfonds gefinancierd gaan worden, M&O-gevoelig.

Op dit moment is alleen het marktgeld als potentieel M&O-gevoelige regeling aan te merken. De Milieudienst is verantwoordelijk voor de inning van marktgelden (heffing). Jaarlijks gaat daar ca.

€ 550.000 in om. Misbruik en oneigenlijk gebruik kan plaatsvinden indien de marktkooplieden zich niet houden aan de marktgeldverordening.

Voorlichting

Wat betreft voorlichting van de MD over marktgeld vindt overleg plaats met de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel (CVAH). Daarnaast is de regelgeving met betrekking tot marktgelden opgenomen in de marktgeldverordening, die voor iedereen in te zien is.

Controle

Het marktgeld wordt jaarlijks in het kader van rechtmatigheidstoets als significante post gecontroleerd. Daarnaast houden marktmeesters toezicht.

Handhaving

De Milieudienst heeft een specifiek handhavingsbeleid voor niet-betalers van marktgeld. Daarnaast houden marktmeesters toezicht.

OCSW

De dienst OCSW verstrekt op een breed terrein subsidies, variërend van onderwijs, maatschappelijke opvang, verslaafdenhulpverlening, jeugdhulpverlening en sociaal cultureel werk. In totaal word er volgens de begroting 2011 ca. 64 miljoen aan inkomensoverdrachten verwacht.

Er bestaat een relatie met het M&O criterium aangezien op diverse onderdelen van het proces informatie van derden wordt ontvangen.

Naast rijksregels (m.n. onderwijs), is met name de Algemene Subsidie Verordening gemeente Groningen als kader van belang. Meer dan 70% van de instellingen zijn vaste relaties van de gemeente.

Voorlichting

Een aantal subsidieregelingen zijn opgenomen op de site van de gemeente, zoals de Subsidie stimulering sportactiviteit en de Sportverenigingen Subsidieregeling clubgebouw en materialen. Daarnaast bestaan er subsidiewijzers sport en cultuur.

Controle

De belangrijkste maatregelen zijn:

- Uitgebreid inschrijf-/aanvraagformulier, onder andere voorzien van doelbeschrijving en financiële gegevens; uittreksel Kamer van Koophandel;
- Formele beschikkingen met daarin prestatieafspraken (met grote instellingen) en afspraken rondom aanleveren gegevens (onder andere tussentijdse en eindejaars);
- Toetsing van gegevens (ten aanzien van prestatieafspraken in beperktere mate) en accountantscontrole voor subsidies groter dan 100 duizend euro;
- Interne jaarrekeningcontroles bij instellingen met een subsidie tot 100 duizend euro;
- Definitieve vaststelling van gegevens aan de hand van financiële en inhoudelijke rapportages.

Handhaving

- Betaling subsidie maandelijks middels voorschotten;
- Uitvoeren van eigen controles;
- Bij niet naleven van subsidievoorwaarden intrekken van beschikking, blokkeren van de voorschotbetalingen dan wel geen definitieve vaststelling.

RO/EZ

Het M&O criterium is een aspect dat primair via de interne procedures moet worden gewaarborgd. Voor sommige specifieke subsidies c.q. vergoedingen is dit een bijzonder aspect van accountantsonderzoek. Het M&O criterium heeft voor de dienst RO/EZ vooral betrekking op verstrekte subsidies en gemeentelijke heffingen. Jaarlijks inventariseert RO/EZ de M&O-gevoelige processen en producten en gaat na of de getroffen beheersmaatregelen afdoende zijn.

Voorlichting

- Informatieloket;
- Gemeentelijke verordeningen;
- Gemeentelijke website;
- Verwijzing naar landelijke websites;
- Informatiefolders;
- TV-spots op OOG-tv;
- Voorlichtingsbijeenkomsten;
- Advertenties/mededelingen in kranten;
- Publicatie Handhavingprotocol.

Controle

De belangrijkste maatregelen zijn:

- Controles op registraties en achterliggende stukken;
- Interne en externe toetsing van verstrekte gegevens;
- Visuele controles op objecten (panden en vaartuigen);
- Controle op verstrekkingen bij BWS (Besluit Woninggebonden Subsidies). Dit betreft nog oude verplichtingen;
- Bij grote bouwprojecten kostencalculatie door eigen deskundigen om na te gaan of juiste hoogte van bouwkosten zijn opgegeven.

Handhaving

- Bij niet naleven van voorwaarden intrekken van beschikking of vergunning;
- Bij onjuiste opgave volgt correctie en aanvullende facturering.

SOZAWE

Bij de invoering van de WWB is de gemeente overgestapt op de principes van 'hoogwaardig handhaven'. Jaarlijks stelt SOZAWE een handhavingbeleidsplan op, dat voor het eind van het jaar door B&W aan de gemeenteraad wordt aangeboden. In het handhavingbeleidsplan wordt aangegeven hoe SOZAWE de handhaving in het volgende jaar concreet invult.

Het handhavingbeleidsplan maakt deel uit van de jaarplancyclus. Het handhavingbeleidsplan hangt nauw samen met de maatregelenverordening. De planning van de door het jaar heen uit te voeren activiteiten wordt opgenomen in een zogenaamde handhavingkalender.

Voorlichting

Informereren op maat (preventie):

- Collectieve voorlichting aan nieuwe aanvragers;
- Brochure "Zo werkt het bij SOZAWE" (regels van de uitkering, het voorkomen, opsporen en bestraffen van fraude);
- Flyers over specifieke onderwerpen en informatie in de klantenkrant;
- Via media worden klanten en niet-klanten op de hoogte gesteld van het beleid en van resultaten op het terrein van de fraudebestrijding.

Controle

Controle op maat (preventie en repressie):

- Bestandsvergelijkingen (Inlichtingenbureau, GBA, Suwinet-inkijk);
- Controle van aangeleverde gegevens klant (waaronder: huisbezoek);
- Gerichtte aanpak op risicoprofielen van klanten;
- Controle periodieke verklaringen;
- Themacontroles (bijv. eenoudergezinnen);
- Signaalgestuurde onderzoeken.

Handhaving

- Reguliere uitvoering (standaard controles);
- Fraudecontrole;
- Sociale recherche;
- Uitvoering maatregelenbeleid;
- Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (RCF);
- Samenwerking met regiogemeenten.