



Onderwerp Intern Controleplan 2014

Steller H. Korblet

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 52 45 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk SZ 14.4117127

Datum **23 JAN 2014** Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Bijgaand sturen wij u ter kennisname het Intern Controleplan 2014 (IC- plan 2014). Het IC-plan 2014 geeft uitvoering aan artikel 11, lid 2 Interne Controle (IC) van de Financiële verordening Gemeente Groningen. Hierin wordt gesteld dat ons college zorg draagt voor de jaarlijkse toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, en op de rechtmatigheid van beheershandelingen. Ons college biedt hiertoe jaarlijks uw raad een onderzoeksplan aan met de te toetsen bedrijfsonderdelen.

Het beoordelen van de opzet, het vaststellen van het bestaan en de toetsing van de werking van de maatregelen AO/IC geeft inzicht in de mate waarin processen de juiste informatie opleveren en derhalve inzicht in de mate waarin de gemeente Groningen in control is. Ook levert het daarmee een bijdrage aan het verbeteren van processen en het verbeteren van de uitkomsten van die processen.

De accountant steunt bij haar controlewerkzaamheden op de werking van de interne maatregelen op het gebied van AO/IC en daarop uitgevoerde interne toetsing.

De AO/IC-functie wordt met ingang van 2014 centraal binnen het SSC georganiseerd. De uitvoering van het IC-plan 2014 is binnen het SSC belegd.

Het AO/IC plan 2014 is in lijn met het IC-plan 2013 en gebaseerd op een actuele analyse van de bedrijfskritische processen binnen de Gemeente Groningen en de belangrijkste risico's.



4147229



Over de voortgang en de uitkomsten van het IC-plan 2014 wordt uw raad geïnformeerd in de reguliere voortgangsrapportages.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. R.L. (Ruud) Vreeman

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left and a large, looping shape on the right.

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

A handwritten signature in black ink, starting with a large 'M' and followed by a long, sweeping horizontal line.



INTERN CONTROLEPLAN 2014

GEMEENTE GRONINGEN

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Ontwikkelingen in 2014	3
3. Het interne Controle Programma 2014	4
3.1 Bedrijfskritische processen: reguliere Interne Controle	4
3.2 Specifieke onderzoeken	4
4. Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O)	5
4.1 Achtergrond	5
4.2 Definities	5
4.3 Normstelling	5
4.4 Audits	
 Bijlage: IC-plan 2014: kritische bedrijfsprocessen	 7

1. Inleiding

Context

Het Interne Controleplan 2014 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. Het college biedt hiertoe jaarlijks uw raad een onderzoeksplan aan met de te toetsen bedrijfsonderdelen.

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. Met behulp van het normenkader geeft uw raad de accountant de opdracht om met een bepaalde tolerantie de jaarstukken te gaan controleren.

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 weergegeven welke maatregelen zijn getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen tegen te gaan.

In het geval de voortgang en de uitkomsten van het IC-plan 2014 daar aanleiding toe geven, wordt uw raad hierover 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 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 administratieve organisatie en interne controle heeft betrekking op 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 door de accountant. 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 interne 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 is dan ook zeer belangrijk.

2. Ontwikkelingen in 2014

Begin 2014 zullen gemeentebreed alle ondersteunende taken worden ondergebracht in het Shared Service Center (SSC). Ook de AO/IC-functie zal hierin worden ondergebracht. Dat

betekent dat begin 2014 de afzonderlijke AO/IC-functies bij de diensten zullen verdwijnen en worden samengevoegd in een nieuw in te richten afdeling binnen het SSC.

In 2013 is het uitvoeringsplan van deze nieuwe afdeling opgesteld. Hierin is aangegeven op welke wijze de afdeling PIIC (procesinnovatie en interne controle) taken zal gaan uitvoeren. Naast de uitvoering van interne controles richt de interne controle zich steeds meer op de advisering vooraf. De afdeling richt zich hierbij op de betrouwbaarheid, rechtmatigheid, effectiviteit en efficiency van processen. In het uitvoeringsplan wordt uitgegaan van een minimaal noodzakelijk basisniveau eventueel aangevuld met plustaken.

De uitwerking van de controlvisie Gemeente Groningen zal in 2014 zijn beslag krijgen. Dit heeft gevolgen voor de (uitvoering van) interne controle. De Concernstaf, met name Concerncontrol, is verantwoordelijk voor de kaderstelling voor PIIC. Er zal een sterke samenwerking en co-productie worden gezocht tussen de Concerncontroller en PIIC.

De vorming van het SSC en de Concernstaf leidt ertoe dat de totstandkoming van en de control op de P&C-documenten op andere wijze wordt georganiseerd dan voorheen. De regie op de P&C-cyclus en de besluitvorming erop door het GMT en het College, is de verantwoordelijkheid van de Concernstaf. De uitvoerende werkzaamheden vinden zoveel mogelijk plaats binnen het SSC, waarbij de opvattingen van Concerncontrol direct worden meegenomen bij de totstandkoming van de documenten (control aan de voorkant). De lijnorganisatie is verantwoordelijk voor de aan te leveren informatie op de verschillende beleidsterreinen.

De organisatorische en beheersmatige ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor het IC-plan 2014. Wij zullen uw raad hierover informeren in de reguliere voortgangsrapportages.

3. Het Interne Controle Programma 2014

Het IC-programma 2014 is gebaseerd op een analyse van de bedrijfskritische processen en de belangrijkste risico's. Het programma is afgestemd met de Concerncontroller.

3.1 Bedrijfskritische processen: reguliere Interne Controle

Focus van de interne controle zijn de bedrijfskritische processen. Een bedrijfsproces is kritisch 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.

In de bijlage zijn de bedrijfskritische processen opgenomen.

Een belangrijk aandachtspunt vanuit de financiële invalshoek voor de audits is de zogenaamde Single Information Single Audit (SISA) regeling. Single information, single audit betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) aan het Rijk verantwoorden of en hoe ze de specifieke uitkeringen hebben besteed. Vóór 2006 moesten medeoverheden over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording inleveren. Nu kan dit in 1 bijlage bij de jaarrekening van de medeoverheid. De Concernstaf coördineert, voert control en bevordert de informatie-uitwisseling over de SISA-regeling. De organisatieonderdelen hebben zelf hun beheersmaatregelen getroffen voor een betrouwbare en rechtmatige SISA-verantwoording.

3.2. Specifieke onderzoeken.

Naast de reguliere Interne Controle worden er specifieke onderzoeken uitgevoerd. De specifieke controles zullen, evenals de reguliere controles, in afstemming met de Concerncontroller worden georganiseerd. Bij specifieke onderzoeken gaat het om controles als:

- Interne controle op de kwartaalafsluiting
- Interne controle op het naleven van concernkaders

- Specieke audits, bijv. de zogenaamde 213a onderzoeken. Op 22 oktober 2013 heeft ons college het Onderzoeksplan Doeltreffendheid en Doelmatigheid 2014 vastgesteld. Het daarin opgenomen doelmatigheidsonderzoek is in 2013 gestart.
- Bijzondere onderzoeken zoals quick scans en second opinions
- Quality Assurance in het kader van projecten.

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 het 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 onderdelen van de gemeente het M&O beleid vorm (moeten) geven.

4.2 Definities

Misbruik

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.

Oneigenlijk gebruik

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.

Bij oneigenlijk gebruik wordt feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig. Wel is sprake van het in strijd handelen met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Indien de wet- en regelgeving oneigenlijk gebruik mogelijk maakt ('de mazen van de wet') is het blijkbaar noodzakelijk dat de wet- en regelgeving wordt aangepast en/of wordt duidelijker moet worden toegelicht.

Misbruik is dus onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

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.

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.

4.3 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. In de gemeentelijke regelgeving biedt de gemeente inzicht in de wijze waarop zij

misbruik en oneigenlijk gebruik voorkomt en daarvoor al het mogelijke doet (rekening houdend met de eerder geschetste beperkingen).

4.4 Audits

Jaarlijks worden audits uitgevoerd om vast te kunnen stellen of de getroffen beheersmaatregelen ter voorkoming van M&O voldoende zijn.

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.

Bijlage IC-plan 2014: kritische bedrijfsprocessen

De bedragen die per proces vermeld staan, zijn gebaseerd op de gemeenterekening 2012.

Kritisch bedrijfsproces	Omvang (in mln.)	Motivering
Planning en controlproces (gemeentebreed)		Het planning- en controlproces is kritisch aangezien zij de basis vormt voor de (financiële) sturing van de gemeente.
Automatisering en IT-processen (primair I&A) en specifieke systemen bij diensten)		De processen van I&A zijn kritisch omdat het beheer van de automatisering van de gemeente Groningen hier is ondergebracht. Daarnaast mogelijke imagoschade.
Budgetten Extra Beleid (vanuit Concernstaf); Bezuinigingen		Betreft een ingewikkeld en daarmee foutgevoelig en kwetsbaar proces.
Liquiditeitsplanning		Bij de gemeente Groningen gaan veel liquiditeiten om. De informatie over deze geldstromen is verspreid over de onderdelen, waardoor totstandkoming prognose extra afstemmingsmomenten vraagt.
Salarissen (incl. sociale lasten)	252	Materiële post in de jaarrekening (inclusief WSW-personeel ad € 56 miljoen)
Inkoop, aanbesteding- en betalingsproces	310	Materiële post in de jaarrekening Politiek gevoelig door mededingingswetgeving en van correcte aanbestedingen
Uitkeringen en inkomensondersteuning	142	Materiële post in de jaarrekening, daarnaast altijd politiek- en publiciteitsgevoelig (misbruik van regelingen)
Bijzondere Bijstand	6	Materieel bedrag in de jaarrekening . Politiek- en publiciteitsgevoelig
Rente- en afschrijving	61	Materiële post in de jaarrekening
Subsidieverstrekking	75	Materiële post in de gemeentebegroting en daarnaast politiek gevoelig
Wet Maatschappelijke Ondersteuning	24	Materiële post, politiek gevoelig en kent een open einde regeling
Algemene Uitkering	278	De hoogte van de Algemene Uitkering is een materieel onderdeel van de concernbegroting.
Inkomen en inkomens ondersteuning	138	Materiële post in de jaarrekening; zie samenhang met uitgaven
Goederen en diensten	189	Opbrengsten uit hoofde van de verkoop van gronden, andere onroerende zaken en de opbrengsten uit verkoop van goederen en diensten.
Participatiebudget (voorheen WWB Werkdeel,	14	Materiële post in de jaarrekening; zie samenhang met uitgaven

volwassen- educatie en inburgering)		
Inkomsten Sociale Werkvoorziening	55	Materiële post in de jaarrekening
Onroerend zaak belasting	54	Materiële post in de jaarrekening
Rente-inkomsten	20	Materiële post in de jaarrekening
Inkomsten afvalstoffenheffing	24	Betreft een materiële post en daarnaast speelt in de politiek de kostendekkendheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid van tarieven
Inkomsten riolering	14	Politiek gevoelig, kostendekkendheid
Verstrekken Omgevingsver- gunningen	6	Politiek gevoelig
Parkeerbedrijf	12	Politiek gevoelig, o.a. schilparkeren en exploitatie parkeergarages (materieel onderdeel in de jaarrekening)
Beheer materiële vaste activa	358	Materiële post in de jaarrekening. Het betreft o.a. gebouwen, inventaris, installaties, machines, computers en wagenpark
Verstekte langlopende leningen	519	Materiële post in de jaarrekening
Ontvangen langlopende leningen	1.017	Materiële post in de jaarrekening
Grondexploitaties	56	Materiële post in de jaarrekening en daarnaast politiek gevoelig
Transitoria	p.m.	Kan materiële post in de jaarrekening zijn en kan van invloed zijn op (forecast van) resultaat