

Bestuursdienst



Afdeling **Concern Financiën**
Onderwerp **Interne Controleplan 2010**

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

Aan 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 52 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk **BD 09.2083448**

Datum 02-11-2009 Uw brief van
12 NOV 2009

Uw kenmerk

E-mailadres
bestuursdienst@bsd.groningen.nl

Website
www.groningen.nl

Geachte heer, mevrouw,

Bijgaand doen wij u het Interne Controleplan 2010 toekomen. Het Interne
Controleplan 2010 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 2010 hebben wij in het IC-plan 2010 het
controleprogramma voor 2010 opgesteld. In 2010 besteden wij extra aandacht
aan primaire functiescheiding in, met name financiële, processen. Dit doen wij
 enerzijds vanwege bevindingen van de accountant bij de interim-controle
2009. Anderzijds is dit een belangrijk punt voor een juiste inrichting van het
nieuwe financiële systeem.

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 2010 wordt uw raad geïnformeerd in de reguliere voortgangsrapportages.

Burgemeester en wethouders
van Groningen,

De burgemeester

De secretaris



INTERNE CONTROLEPLAN 2010

GEMEENTE GRONINGEN

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

5 november 2009

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
2.	Ontwikkelingen in 2010.....	4
3.	Het Interne Controle Programma 2010	7
4.	Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O)	12

1. Inleiding

Context

Het Interne Controleplan 2010 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 2010 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 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.

Verbetering van concernsturing blijft een belangrijk speerpunt in voorliggend IC-plan. Belangrijke projecten als de professionalisering van de financiële functie en de implementatie van een nieuw financieel systeem zijn onlosmakelijk verbonden met het vakgebied AO/IC. Meer gestalte geven aan de concernsturing op de kwaliteit en voortgang van de administratieve organisatie, de interne controle en rechtmatigheid blijft een speerpunt op concernniveau voor 2010. In 2009 zijn we begonnen met het actualiseren van onze visie op AO/IC. We bezien de ambities en uitgangspunten in het licht van de actualiteit. Er wordt dan ook een relatie gelegd tussen de ambities en de daarvoor benodigde capaciteit en competenties.

2. Ontwikkelingen in 2010

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. 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 basis op orde' is. De accountant constateert dat op het gebied van interne controle en rechtmatigheid de nodige stappen zijn gemaakt maar dat verdere versterking van concernsturing noodzakelijk is. Aan de versterking van de concernsturing is in het afgelopen jaar aandacht besteed door een start te maken met de actualisering van de visie op AO/IC. Vanuit het concern worden op dit moment de onderstaande taken vervuld op het gebied van 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. Hiertoe is in de tweede helft van 2009 een start gemaakt om de visie op AO/IC te actualiseren. De bestaande visie dateert uit 2002 maar sluit op een aantal punten niet meer aan bij het huidige ambitieniveau. Het is van belang om de ambities en uitgangspunten te bezien in het licht van de actualiteit en dit door middel van een visiedocument te herbezien. Hier vanuit wordt richting gegeven aan verdere samenhang, uniformering en versterking van de concernsturing binnen het vakgebied AO/IC. Het visiedocument is april 2010 gereed.

Bij het actualiseren van de visie wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de lopende projecten en initiatieven zoals:

- Het programma Bedrijfsvoering & Organisatieontwikkeling;
- Integraal Risicomanagement;
- Bestuurlijke Informatievoorziening;
- Professionalisering financiële functie;
- Implementatie Nieuw Financieel Systeem;
- Verbetering begrotingsbeheer.

Bij het opstellen van het visiedocument wordt een relatie gelegd tussen de ambities en de daarvoor benodigde capaciteit en competenties. Tevens wordt gekeken naar de wenselijkheid en positionering van een auditfunctie op concernniveau.

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. Voorbeeld van zo'n kader is welke processen diensten op moeten nemen in het plan. De IC-plannen van de diensten zijn ter goedkeuring voorgelegd aan het management van de dienst. Het IC-plan wordt door middel van een vaste 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.

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 zonodig met de diensten besproken. Aan het eind van het boekjaar wordt op concernniveau een steekproef op het inkoopjaarsverslag getrokken en tezamen met de diensten uitgevoerd. De steekproef dient om vast te stellen of 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 Begrotingsbeheer en professionalisering financiële functie

In de bevindingen van de accountant bij de rekening adviseert de accountant om het begrotingsbeheer en het verbeteren van de voorspelbaarheid van resultaten de hoogste prioriteit in 2009 toe te kennen. In aanvulling op de maatregelen die al in 2008 zijn ingezet, hebben wij in 2009 een aantal praktische maatregelen getroffen die de voorspelbaarheid van het resultaat moeten vergroten. Om dit te toetsen hebben wij de accountant een beoordeling uit laten voeren op de totstandkoming en uitkomsten van de Zomerbrief 2009. De accountant constateert dat er een belangrijke stap is gezet in de procedurele en instrumentele kant van het proces rondom de tussentijdse rapportages. Evenals in 2009 wordt ook in 2010 vanuit het concern gestuurd op een goede en volledige afsluitprocedure, zodat de tussentijdse cijfers gebaseerd zijn op een administratie die bij is. In 2010 zullen onder regie van het concern wederom controles op de kwartaalafsluitingen uitgevoerd worden. We gaan kijken hoe we deze controles meer kunnen inbedden in de reguliere interne controle.

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. In 2010 wordt gekeken waar de invoering van het nieuwe financiële systeem de AO/IC functie raakt en waar de expertise die in het vakoverleg aanwezig is, ondersteunend voor het project kan zijn.

2.3 Automatisering

De belangrijkste beheersprocessen op ICT gebied, betreffen het bewaken van de toegang en het toekennen van bevoegdheden in de systemen (logische toegangsbeveiliging) en de beheersing en procedures met betrekking tot wijzigingen in de automatisering (wijzigingsbeheer). Het proces voor wijzigingsbeheer van alle, dus ook mogelijk kritische applicaties en van de IT-infrastructuur is gewijzigd. De procesbeschrijving is vastgelegd en maakt onderdeel uit van de afhandeling van wijzigingsverzoeken door proces- en systeemeigenaren. De Informatie Beveiligingsraad bestaat uit centrale en decentrale beveiligingsfunctionarissen en komt regelmatig bijeen. Zij bespreken ontwikkelingen op het vakterrein I-beveiliging en zijn betrokken bij de totstandkoming van de calamiteiten- en continuïteitsplannen van de diensten. De resultaten van de bijeenkomsten vinden hun beslag in dienstuitvoeringsplannen I-beveiliging 2010. De dienstuitvoeringsplannen maken diensten op basis van een concernplan I-beveiliging. In het concernplan I-beveiliging worden de kaders voor I-beveiliging aan diensten gegeven. Het concernplan I-beveiliging 2010 wordt opgesteld door de Concernfunctionaris Informatiebeveiliging en bevindt zich nu in het besluitvormingstraject.

Van de belangrijkste systemen zijn Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidanalyses (A&K) uitgevoerd. De A&K analyse van DSW Stadspark wordt eind 2009 opgesteld. In 2010 zullen we alle uitgevoerde A&K analyses actualiseren.

De concernafdeling Informatiemanagement zal in 2010 erop toe zien dat door de nieuwe I- Organisatie, ontstaan na reorganisatie van gehele gemeentelijke I&A functie, een planning en controlcyclus wordt opgestart voor de informatiseringsfunctie binnen dit organisatieonderdeel als ook voor de automatiseringsfunctie die belegd blijft bij de vernieuwde CIO. Concrete taakvelden waarop zal worden gecontrolled, zijn de kaders van ICT-beleid en standaarden waaronder de I- Architectuur, de technische architectuur en de beveiligingskaders die daarom heen zijn vastgesteld. Risicomanagement en changemanagement met betrekking tot aanschaf van nieuwe en wijzigingen in bestaande applicaties en infrastructuur vormen eveneens onderwerp van control door de nieuwe I- Organisatie. De kernpunten van het Uitvoeringsplan Informatiebeveiliging 2009 – 2010 zijn:

- Beschrijving van het proces van een integrale incidentenprocedure (ICT en fysieke aspecten), invoering en toetsing op naleving;
- Actualisatie van de risicoanalyses als regulier onderdeel van de P&C- cyclus;
- Concernbrede verbetering van logische toegangsbeveiliging;
- Inventarisatie van de kritische applicaties, concernbreed en het opstellen van autorisatiematrices voor die applicaties;
- Optimalisering en testen van bestaande calamiteitplannen;
- Onderzoek naar de mogelijkheden om de fysieke toegang te optimaliseren;
- Actualisering van teksten over informatiebeveiliging in contracten met derde partijen en inbedding daarvan in de inkoopprocessen;
- Uitvoering van 2- meting om de ontwikkelingen sinds de 0- en 1- meting in kaart te brengen en actiepunten voor 2011 te plannen.

De concernafdeling Informatiemanagement is belast met control op control en zal vanuit die rol tevens het controlplan van de nieuwe CIO vooraf toetsen op inhoud en prioritering. De control achteraf op realisatie wordt belegd bij de nieuwe I- Organisatie. Inhoud van het CIO- controlplan zal met name dienen te bestaan uit control op grote ICT- projecten, control op de IT- infrastructuur en procedures, op kwaliteits(-en wijzigings)beheer van de applicaties en control op het uitvoeren van risicomanagement met betrekking tot continuïteit van applicaties en IT infrastructuur.

3. Het Interne Controle Programma 2010

3.1 Audits vanuit het concern

- In 2010 worden evenals in 2009, onder regie van de afdeling Concernfinanciën, audits op de kwartaalcijfers uitgevoerd. Doel van de 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.
- In 2010 wordt, onder regie van de afdeling Concernfinanciën, een audit op het inkomensdeel van de WWB uitgevoerd. Doel van de audit is om het proces van informatievoorziening rondom het inkomensdeel van de WWB te beoordelen. Waar nodig kan op basis van deze audit samen met SOZAWE het proces gestroomlijnd en aangepast worden op de informatiebehoefte van college en raad.
- De afdeling Bestuurlijk Juridische Zaken (BJZ) doet een Audit naar de zogeheten tenzij-procedures. Via de tenzij-procedure kan voor inkopen die onder de Europese drempelbedragen liggen, onder bepaalde voorwaarden, afgeweken worden van het gemeentelijke inkoopbeleid. Een onderzoek naar gebruik en motivatie van de tenzij-procedure past in de rechtmatigheidscontrole. Voornemen is om deze audit in het voorjaar van 2010 te houden.
- De afdeling BJZ voert een audit naar de toepassing van regelgeving omtrent privacy uit. In oktober 2009 is een concernbrede jaargetijdenbijeenkomst gehouden over toepassing van privacy regelgeving. Daaruit voortvloeiende acties kunnen in het najaar van 2010 door een audit geëvalueerd worden.
- De afdeling BJZ doet in 2010 een juridische toets op correspondentie.
- Vanuit de Concernfunctionaris Informatiebeveiliging worden audits op het gebied van I-beveiliging uitgevoerd.

Met het oog op de invoering van het nieuwe financiële systeem en de impact die dat in 2010 heeft, is het aantal audits voor 2010 beperkt. Wel zal er met het oog op de juiste inrichting van het nieuwe systeem extra aandacht zijn voor de primaire functiescheiding in de financiële processen.

3.2 Audits door de diensten

De gemeente Groningen is ingericht volgens het dienstenmodel: zelfbeheer in samenhang en integraal management zijn de uitgangspunten van dit besturingsmodel. Dit betekent dat de diensten 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. In 2009 geldt SISA voor ruim 80 specifieke uitkeringen. Op dit moment weten we dat we plusminus 40 regelingen moeten verantwoorden in de jaarrekening 2009. 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 is 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 2008.

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"> ○ Functiescheiding administratieve functies tav beschikken, bewaren, registeren en uitvoeren. ○ Budgetverantwoordelijkheid ○ Interne richtlijnen begroting, rekening, TURAP en Zomerbrief ○ Handboek Financieel Beheer ○ Controltaak Concern ○ 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"> ○ Primaire functiescheiding en verschillende autorisatieniveaus ○ Procedurebeschrijvingen ○ Risico-analyses (Afhankelijkheid en Kwetsbaarheid = A&K-analyses) ○ Continuïteitsplannen ○ Back-up en recoveryprocedure ○ Controle op koppelingen (verbandcontroles) tussen verschillende systemen
Budgetten Nieuw Beleid (vanuit Bestuursdienst)		Betreft een ingewikkeld en daarmee foutgevoelig en kwetsbaar proces.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Verantwoording in de begrotingsdocumenten ○ Procedure voor verwerking ○ Afstemming met Concernfinanciën
Liquiditeitsplanning		Door de centrale functie gaan bij de BSD veel liquiditeiten om. De informatie over deze geldstromen is verspreid over de diensten, waardoor totstandkoming prognose extra afstemmingsmomenten vraagt. Investeringsvolumes bij de dienst RO/EZ	<ul style="list-style-type: none"> ○ Maandelijkse samenstelling liquiditeitsprognose ○ Kwartaalanalyse t.b.v. financieringspositie Gemeente
Uitgaven			
Salarissen (incl. sociale lasten)	316	Materiële post in de jaarrekening (incl. onderwijs-personeel ad € 81 miljoen en WSW-personeel ad € 49 miljoen)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Functiescheidingen inzake aanname/ontslag, vaststelling en muteren ○ Procesbeschrijvingen aanname/ uitdiensttreding ○ Verdere toetsing vindt plaats bij salarisadministratie/ DIA (voor systeemcontroles zie afzonderlijk ICT-plan) ○ Betaaltapes ○ Maandelijkse afdrachten ○ Controlerende tussenrekeningen ○ Standaardprocedures voor mutatieverwerking en werving & selectie. ○ Managementinformatie

Kritisch bedrijfsproces	Omvang (in mln)	Motivering	AO/IC-maatregelen
Inkoop, aanbesteding- en betalingsproces	304	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, registeren en uitvoeren. o Handtekeningenkaarten/mandatering o Procedure inkoop/betalingsorganisatie 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	114	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 Maandelijkse analyse posten o Online instructieboek o Totaalcontrole met afrekening overheid (incl. accountantsverklaring) o Hoogwaardig Handhaven
Bijzondere Bijstand	5	Politiek- en publiciteitsgevoelig	<ul style="list-style-type: none"> o Online instructieboek o Maandelijkse analyse posten o Procedure bij toekenning/ primaire functiescheiding tussen toekenning en uitbetaling o Uitvoering controleplan o Uitvoering bankreglement 1999
Rente- en afschrijving	63	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Richtlijnen inzake waardering/afschrijving o Treasurystatuut
Subsidieverstrekking	64	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
Wet Maatschappelijke Ondersteuning	23	Materiële post, politiek gevoelig en kent een open einde regeling	<ul style="list-style-type: none"> o Procedure toekenning o Functiescheidingen o Maandelijkse rapportering
Inkomsten			
Algemene Uitkering	233	De hoogte van de Algemene Uitkering is een majeur onderdeel van de concernbegroting.	<ul style="list-style-type: none"> o Functiescheiding administratieve functies t.a.v. beschikken, bewaren, registeren en uitvoeren. o Deskundige toetsing op rechtmatigheid aan de hand van circulaire en wet- & regelgeving. o Interne vervanging. o Managementinformatie tbv concern en college.
Vergoedingen voor onderwijs	104	Materiële post in de jaarrekening.	<ul style="list-style-type: none"> o Totaal- en verbandscontroles tussen subsysteem CASCO met systeem dienst en maandelijkse bevoorschotting o Totaalcontrole op jaarlijkse afrekening met het Rijk

Kritisch bedrijfsproces	Omvang (in mln)	Motivering	AO/IC-maatregelen
WWB Inkomensdeel	105	Materiële post in de jaarrekening; zie samenhang met uitgaven	<ul style="list-style-type: none"> o Uitvoering controleplan door Interne Controle afdeling o Primaire functiescheiding tussen toekenning en uitbetaling o Risico-analyse op de processen incl. betalingsorganisatie o Controles bij D&A-POI o Maandelijkse analyse posten o Online instructieboek o Totaalcontrole met afrekening overheid (incl. accountantsverklaring)
Goederen en diensten	202	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"> o Begroting o Budgetten o Offerteprocedure o Factureringsprocedure o Functiescheiding t.a.v. tekenen offertes, kredietwaardigheid en facturering o Margebeoordeling
WWB Werkdeel	49	Materiële post in de jaarrekening; zie samenhang met uitgaven	<ul style="list-style-type: none"> o Uitvoering controleplan door IC afdeling o Primaire functiescheiding tussen toekenning en uitbetaling o Risico-analyse op de processen incl. betalingsorganisatie o Controles bij D&A-POI o Maandelijkse analyse posten o Online instructieboek o Totaalcontrole met afrekening overheid (incl. accountantsverklaring)
Inkomsten Sociale Werkvoorziening	41	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Ondernemingsplan o Begroting/budget/Turap o Procedures in- en uitdiensttreding o Procedure herindicatie SW o Dossierbeheer o Bezwaarprocedure o Richtlijnen algemene wet bestuursrecht
Onroerend zaak belasting	44	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Vaststelling tarieven door de Raad o Controle door WOZ Waarderingskamer o Functiescheiding in verwerking, opleggen, invorderen, kwijtschelding betalingregeling, incasso en bezwaren
Rente-inkomsten	38	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Treasurystatuut o Verbanden in systeem o Cijferbeoordelingen
Ontvangen subsidies	49	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Procedures o Procesbeschrijvingen o Functiescheiding o Managementrapportages o Financiële analyses en verbandscontroles o Beschikking subsidiegever o Controleprotocol subsidiegever/SISA
Inkomsten afvalstoffenheffing	24	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

Kritisch bedrijfsproces	Omvang (in mln)	Motivering	AO/IC-maatregelen
Inkomsten riolering	12	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	11	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	11	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	533	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
Verstreckte langlopende leningen	407	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Saldobestemmingen o Treasurystatuut o Verbanden in geldbeweging
Ontvangen langlopende leningen	732	Materiële post in de jaarrekening	<ul style="list-style-type: none"> o Treasurystatuut o Saldobestemmingen o Verbanden in de geldbeweging
Grondexploitaties	53	Materiële post in de jaarrekening en daarnaast politiek gevoelig	<ul style="list-style-type: none"> o Begroting o Primaire functiescheidingen o Procesbeschrijvingen o Workflowmanagementsysteem o Boxenmodel o Handboek Financieel Beheer inzake waarding/afschrijving o Raadskredieten o Nota "De Raad Aan Het Stuur" o Exploitatiebegrotingen o Standaard dossierindeling o 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"> o Primaire functiescheidingen o Handboek Financieel Beheer o Afsluitprocedures o 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 overheidsmiddelen 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

Dit jaar is onderzoek uitgevoerd naar M&O aspecten binnen de DIA. Uit dit onderzoek blijkt dat er voldoende maatregelen getroffen zijn bij de Kwijtscheldingen, Hondenbelasting en Schade-uitkeringen. De heffing van OZB is een voorbeeld van een regeling waarbij de gemeente het proces van taxatie tot oplegging van de belasting geheel in eigen hand heeft. Er is geen informatie van een belanghebbende nodig en er is dan ook geen sprake van een M&O-gevoelige regeling.

Jaarlijks worden vier audits uitgevoerd. De audits zijn intern gericht en daarmee bedoeld om fraude van medewerkers tegen te gaan.

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 worden genomen.

Afdeling DAZ/salaris

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

Afdeling Burgerzaken / Publiekszaken

Controle of bij de aanvraag van een reisdocument of rijbewijs het juiste tarief in rekening wordt gebracht.

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
- Medische indicatiestellingen
- Afzonderlijke toetsing aanvraag
- Vaststelling middels beschikking
- Onderlinge toetsing (4-ogen principe)
- Toetsing en aanbeveling door AO/IC-medewerker

Handhaving

- Bij woningaanpassingen vinden visuele controles plaats op de geleverde aanpassingen
- Ten aanzien van rolstoelen zijn onderhoudscontracten afgesloten waardoor indirect het bestaan van de rolstoelen wordt vastgesteld
- Accountantsverklaring zorgaanbieders

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 het moment dat een meer concrete invulling van de activiteiten in 2010 bekend is, wordt voor deze activiteiten gekeken of het M&O criterium van toepassing is.

Blijft op dit moment alleen het marktgeld als potentieel M&O-gevoelige regeling.

Voorlichting

De voorlichting van de MD over marktgeld vindt plaats in de vorm van overleg met de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel (CVAH).

Controle

Het marktgeld wordt jaarlijks in het kader van rechtmatigheidstoets als significante post gecontroleerd. In 2007 is aanvullend een M&O-toets uitgevoerd op het marktgeld dat contant wordt geïnd.

Handhaving

De Milieudienst heeft een specifiek handhavingsbeleid voor niet-betalers van marktgeld. De afdeling debiteurenbeheer signaleert tijdig eventuele wanbetalers. Alleen bij marktlieden die contant betalen is het risico groter, aangezien er geen functiescheiding bestaat tussen

facturering en inning. Tijdens het opstellen van AO procedures van het marktprogramma wordt hier verdere aandacht aan besteed.

OCSW

De dienst OCSW verstrekt op een breed terrein subsidies, variërend van onderwijs, maatschappelijke opvang, verslaafdenhulpverlening, jeugdhulpverlening en sociaal cultureel werk. In totaal wordt er volgens de begroting 2010 ruim 60 miljoen euro aan inkomensoverdrachten verwacht.

Er bestaat een relatie met het M&O criterium aangezien er op diverse onderdelen van het proces informatie van derden wordt ontvangen. Naast rijksregels (met name onderwijs), is vooral 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 staat 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
- Voorlichtingsbijeenkomsten
- Mededelingen in de Groninger gezinsbode
- 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)
- Accountantscontrole op jaarrekening RCG en verstrekkingen bij BWS (Besluit Woninggebonden Subsidies)
- 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 het verstrekken van uitkeringen loopt de gemeente Groningen het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik. 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 handhavingskalender.

Voorlichting

Informeren 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)
- Fliers over specifieke onderwerpen, bijsluiters bij de maandverklaringen, 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