

Interne Control(e)kader (IC-kader)

van interne controle (IC) naar interne beheersing (IB)

Gemeente Sittard-Geleen

Actualisatie 2018:

- aug. 2016: begrippen / hele tekst door Ton Huijsmans (versie 1.0)
- sept. 2016: hfdst. 3.2 door Peter Boers (versie 1.1)
- juni 2017: hfdst. 3.1, 3.3, 4, 5 en 6 door Ton Huijsmans (versie 1.2)
- oktober 2017: gewenste beweging (lange termijnvisie) door Sebastiaan Smeets (versie 2.0)
- december 2017: passage risicomanagement door Gerrie de Bruijn (versie 2.1)
- december 2017: passage verbonden partijen door Mart Janssen
- december 2017: passage ICT-organisatie door Patrick Meens
- december 2017: eindredactie door Ton Huijsmans en Sebastiaan Smeets (versies 2.2 en 2.3)
- februari 2018: aanpassingen n.a.v. afstemming MO, Deloitte en PwC (versie 3)
- maart 2018: aanpassingen n.a.v. afstemming FJZ (versie 3.1)
- juni 2018: aanpassingen n.a.v. afstemming portefeuillehouder (versie 3.2)

Beheer:

Concernstaf

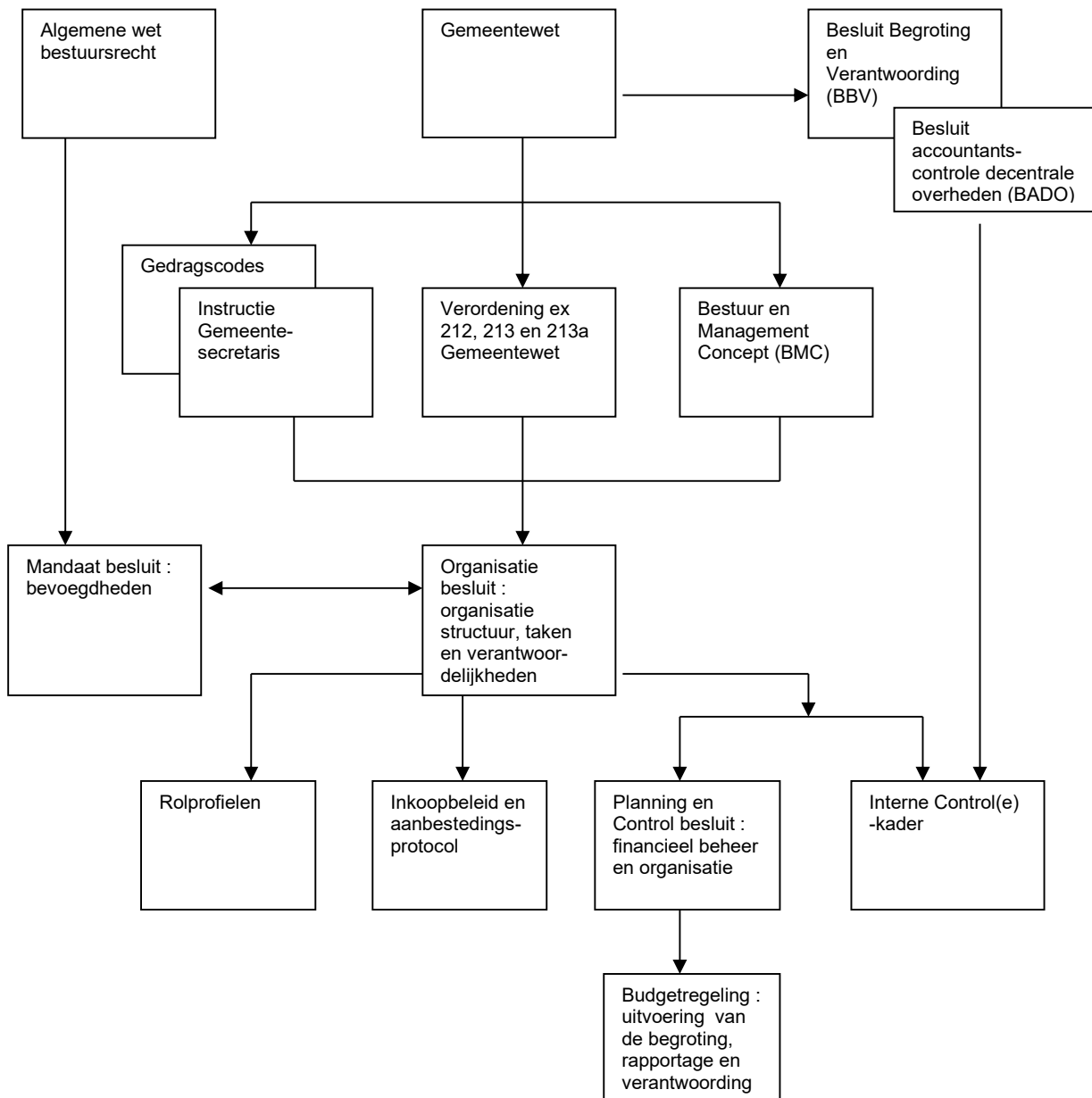
Datum:

Juni 2018

Status:

Werkversie 3.2

Positionering Interne Control(e)kader.



Inhoud

1. Inleiding	4
2. Algemene randvoorwaarden	5
2.1 Algemeen	5
2.2 Integriteit en frauderisico's	5
2.2.1 Algemeen kader	5
2.2.2 Ontwikkelperspectief	6
2.3 Getrouwheid en rechtmatigheid	6
2.3.1 Algemeen kader getrouwheid	6
2.3.2 Algemeen kader rechtmatigheid	7
2.3.3 Ontwikkelperspectief	11
2.4 Doelmatigheid en effectiviteit	11
2.4.1 Algemeen kader	11
2.4.2 Ontwikkelperspectief	122
3. Specifieke randvoorwaarden	133
4. Niet reguliere en bijzondere situaties	15
4.1 Niet reguliere situaties	15
4.1.1 Incidenten	15
4.1.2 Projecten	15
4.1.3 Programma's	15
4.2 Bijzondere situaties	16
4.2.1 Verbonden partijen	16
4.2.2 Fiscaal (tax-)management	16
4.2.3 SISA-regeling	17
4.2.4 ICT-organisatie	18
5. Organisatorische aspecten	19
5.1 Verantwoordelijkheid beheersmaatregelen	19
5.2 Verantwoording en toetsing	19
6. Lange termijnvisie	21
6.1 Gewenste beweging: van interne controle naar interne beheersing	21
6.2 Interne en externe ontwikkelingen	21
6.3 Uitgangspunten bij de gewenste ontwikkeling	22
6.4 Uitwerking	22
6.5 Ontwikkelperspectief	25
Bijlage I: (Niet)-financiële rechtmatigheid	26

1. Inleiding

Het Interne Control(e)kader bevat de ontwikkelingsrichting en de formele randvoorwaarden voor interne controle (IC) als onderdeel van het managementcontrolframework van Sittard-Geleen.

De aanleiding voor het opstellen van dit kader is enerzijds gelegen in de wettelijke verplichting om rechtmatig financieel beheer aan te tonen (het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden, dat lokaal vertaald is in artikel 28 van de financiële verordening) en anderzijds de opgave om zelf ‘in control’ te komen en te blijven. N.a.v. de interne evaluatie in 2014 uitgevoerd door BMC, een nieuwe visie op sturing en managementcontrol en nieuwe regelgeving op landelijk niveau is het kader uit 2009 geactualiseerd.

Het doel van dit IC-kader is om op concernniveau de kaders vast te leggen die minimaal benodigd zijn om op de diverse thema's (integriteit, rechtmatigheid en getrouwheid, doelmatigheid en effectiviteit) te kunnen voldoen aan de gestelde eisen en om een beweging in gang te zetten die leidt tot meer toegevoegde waarde. Het treffen van beheersmaatregelen is een dynamisch proces dat nauw aansluit op de ontwikkeling van de organisatie.

Komende jaren wordt landelijke regelgeving verwacht n.a.v. de adviezen van de commissie Depla waarin het o.m. verplicht wordt een rechtmatigheidsverantwoording van het college bij de jaarrekening te voegen en waarbij de accountantscontrole beperkt wordt tot een getrouwheidsverklaring. Het onderbouwen van een dergelijke verantwoording stelt hogere eisen aan de bedrijfsvoering en aan het documenteren daarvan.

Zoals organisatie-ontwikkeling een dynamisch en permanent proces is, zal ook het “in control” zijn doorlopend aandacht vragen. Met dit IC-kader worden zowel de ontwikkelingsrichting als de formele randvoorwaarden aangegeven voor het onderdeel managementcontrol van het ‘integraal verantwoordelijk’ clustermanagement (organisatiebesluit artikel 4.4). Het IC-kader is onderdeel van de gehele organisatie- en governancestructuur zoals die binnen de gemeente is opgezet (zie: positionering IC-kader) en vormt daarmee ook een referentiekader voor concernsturing en -verantwoording in het kader van de P&C-cyclus, voor het reguliere besluitvormingsproces en voor interne en externe audits.

Het IC-kader is opgebouwd vanuit het uitgangspunt dat “de basis” op orde moet zijn. In hoofdstuk 2 worden daarvoor de algemene randvoorwaarden weergegeven. Per hoofdthema worden zowel het huidige formele kader als het ontwikkelperspectief geschetst waarin de doelstellingen en ambities zijn aangegeven. In hoofdstuk 3 worden vervolgens specifieke randvoorwaarden per materieel proces uitgewerkt in de vorm van risicoprofielen en in hoofdstuk 4 worden afwijkende situaties belicht. Hoofdstuk 5 handelt over de diverse organisatorische aspecten zoals verantwoordelijkheid, documentatie, verantwoording en toetsing. In hoofdstuk 6 wordt het lange termijnperspectief beschreven dat richting geeft aan de verdere ontwikkeling van controle naar beheersing.

2. Algemene randvoorwaarden

2.1 Algemeen

Zoals vermeld in paragraaf 1.1 wordt in dit IC-kader zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij externe ontwikkelingen en de doelstellingen van de organisatievisie Één stad, één organisatie (ESEO).

Een managementcontrolesysteem dat uitgaat van verantwoord vertrouwen en risicoafweging vraagt een mix van hard- en softcontrols om met minder middelen ‘in control’ te blijven.

De thema's die worden uitgewerkt zijn gericht op integriteit in het ambtelijk handelen, rechtmatigheid van financiële transacties en getrouwheid van financiële rapportages. In het kader van het project Sturing wordt het ambitieniveau bovendien gericht op doelmatigheid van de uitvoering en doeltreffendheid van het beleid. Deze aspecten worden hierna toegelicht. Het formele kader is steeds in een kader weergegeven.

2.2 Integriteit en frauderisico's

2.2.1 Algemeen kader

Integriteit is een gezindheid of gesteldheid van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid.

Ten aanzien van integriteit heeft de overheidswerkgever de wettelijke plicht om een integriteitsbeleid te voeren gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen. De Ambtenarenwet van 1 maart 2006 vormt het formele kader.

Alle overheidswerkgevers moeten 13 zaken regelen:

1. Ontwikkelen integriteitsbeleid (incl. toetsing, rapportages).
2. Gedragscodes.
3. Het afleggen van de ambtseed of de –belofte.
4. Onderzoeken bij werving en selectie.
5. Kwetsbare functies en risicovolle werkprocessen in kaart brengen en maatregelen treffen ter voorkoming van integriteitsinbreuken.
6. Registratie van de nevenactiviteiten en publicatie van de nevenwerkzaamheden topambtenaren.
7. Verplichte melding van financiële belangen.
8. Maatregelen gericht op informatiebescherming.
9. Regeling relatiegeschenken.
10. Inkoop- en aanbestedingsprocedure.
11. Vertrouwenspersoon voor integriteit.
12. Klokkenluidersregeling.
13. Handelwijze bij aantasting integriteit (of vermoeden).

Het team HRM is belast met de uitwerking hiervan in separate collegevoorstellen. Doelstelling is het bewustzijn inzake integer handelen te vergroten. Bovenstaande instrumenten bieden hierbij niet meer dan een helpende hand.

Niet-integer handelen wordt vaak geassocieerd met fraude en frauduleus handelen. Maatregelen die dit kunnen voorkomen zijn adequate functiescheidingen, interne controlewerkzaamheden, duidelijke en transparante procedures en richtlijnen. Ook het gebruik maken van open informa-

tiebronnen helpt om fraude te voorkomen, bijvoorbeeld het screenen van leveranciers, werknemers, kopers van gemeentelijke eigendommen, et cetera.

Hierbij dient beseft te worden dat algemene interne beheersmaatregelen vooral zijn bedoeld om financiële risico's te voorkomen. Die zijn niet gericht op het wegnemen van frauderisico's. Dit betekent dat aanwezige interne beheersmaatregelen voldoende kunnen zijn om de getrouwheid van de jaarstukken te waarborgen. Ter voorkoming van eventuele frauderisico's zijn aanvullende beheersmaatregelen noodzakelijk. Het is dus een misvatting te denken dat er geen frauderisico meer is als er algemene interne beheersmaatregelen zijn.

Belangrijk is dat het College de keuzes ten aanzien van het al dan niet afdekken van risico's met beheersmaatregelen bewust en onderbouwd maakt. Hierbij is het noodzakelijk dat het restrisico wordt ingeschat. Restrisico bestaat uit de niet door de beheersmaatregelen afgedekte onderkende frauderisico's. Restrisico's worden gekwantificeerd op basis van hun impact en waarschijnlijkheid. Indien uit de kwantificering blijkt dat de kans op eventuele fraude bij een niet-afgedekt risico groot is of dat de impact (financieel of niet financieel) groot is, kan een oorspronkelijke keuze om het restrisico te accepteren, heroverwogen worden. De analyse van frauderisico's wordt periodiek uitgevoerd en op team- en concernniveau geïntegreerd in de p&c-cyclus.

2.2.2. Ontwikkelperspectief

Nadat aan bovenstaande formele verplichtingen is voldaan is het van belang om deze te vertalen naar operationele beheersmaatregelen. Daartoe wordt periodiek in de organisatie nagegaan hoe de 13 punten van invloed zijn op de diverse processen.

De clusterhoofden zijn primair verantwoordelijk voor het treffen van de beheersmaatregelen en het kwantificeren van de restrisico's. Gezien de toezichhoudende rol van de gemeenteraad worden de uitkomsten van de besluitvorming rondom de acceptatie van de restrisico's ter kennis gebracht van de gemeenteraad. Over de uitvoering van integriteitsmaatregelen wordt dan ook door elke manager gerapporteerd in het kader van de P&C-cyclus.

2.3 Getrouwheid en rechtmatigheid

2.3.1 Algemeen kader getrouwheid

Onder getrouwheid wordt verstaan dat de in een verantwoording verstrekte informatie een 'getrouw' beeld moet oproepen. Dit houdt in dat deze informatie juist en toereikend moet zijn, niet te optimistisch maar ook niet te pessimistisch en geschikt voor het doel waartoe de verantwoording wordt afgelegd.

Het formele kader wordt gevormd door het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Het gaat er om dat de informatie geen andere voorstelling van de zaken of geen ander beeld oproept bij de gebruiker dan het beeld overeenkomstig met de werkelijkheid. Getrouwheid is opgebouwd uit de volgende criteria:

- Juistheid
- Volledigheid
- Tijdigheid
- Bestaan
- Waardering
- Presentatie

2.3.2 Algemeen kader rechtmatigheid

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) is aangegeven dat met rechtmatigheid wordt bedoeld dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties *in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen*. Wet- en regelgeving hebben dus invloed op de inrichting van de interne controle- en beheersprocessen en moeten worden vertaald naar beheersingsmaatregelen gericht op het doel om het risico dat regels niet worden nageleefd te beperken. Dergelijke regels hebben bijvoorbeeld betrekking op de administratie en op het (financiële) beheer van vermogenswaarden.

Rechtmatigheid kan onderverdeeld worden in financiële rechtmatigheid en in niet-financiële rechtmatigheid. Voor een nadere toelichting zie bijlage I.

Het formele kader bestaat uit:

- Algemene verbindende voorschriften van de EU (Raad van Europa en Verenigde Naties), zoals de Europese aanbestedingsrichtlijnen.
- Formele wetten.
- Algemene Maatregelen van Bestuur.
- Ministeriele Regelingen.
- Raadsbesluiten.
- Verordeningen.
- Richtlijnen en protocollen en dergelijke met een wettelijke grondslag (zoals verordeningen en formele beleidsregels).
- Jurisprudentie.

Met de komst van dualisering is een scherpe grens getrokken tussen bevoegdheden die de raad en bevoegdheden die het college toebehoren. Voor de rechtmatigheidstoets betekent dit dat de voorschriften die het college uitvaardigt (interne regelgeving) niet onder het rechtmatigheidsoordeel van de accountantscontrole vallen. Hier zijn echter twee uitzonderingen op.

1. De eerste uitzondering betreft wettelijk verplichte kaderstellende collegebesluiten waarbij is voorgeschreven dat een rechtmatigheidstoets moet worden uitgevoerd. Dit doet zich voor bij specifieke uitkeringen (bijvoorbeeld eigen uitvoeringsregels inzake toepassing hardheidsclausule). Controle van de naleving van deze collegebesluiten hoort wel standaard onder de accountantscontrole.
2. De tweede uitzondering betreft die kaderstellende collegebesluiten inzake financiële en/of niet-financiële beheershandelingen (niet vallend onder de eerste uitzondering) die de raad (aanvullend) opneemt in het normenkader. Omdat de controle van de naleving van deze kaderstellende collegebesluiten niet standaard onder de accountantscontrole valt wordt geadviseerd over deze normstelling een afzonderlijk raadsbesluit te nemen.

De minimaal noodzakelijke beheersmaatregelen worden primair ingericht op het niveau van de Financiële verordening Sittard-Geleen: het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, gemeentelijke verordeningen en raadsbesluiten en daarmee op de verantwoording die het college aflegt aan de gemeenteraad middels de jaarrekening en op de accountantscontrole die daarop wordt toegepast. De betreffende regelgeving wordt jaarlijks geïnventariseerd voor het controleprotocol dat door de raad wordt vastgesteld als normenkader voor de controle van de jaarrekening.

T.a.v. deze verantwoording en op de accountantscontrole die daarop wordt toegepast zijn de volgende 9 criteria leidend.

Criteria van rechtmatigheid	Omschrijving	Voorbeeld
Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Past het totaal binnen het opgestelde en geautoriseerde programma.	Overschrijding van programma
Voorwaardecriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	Subsidievoorwaarden Aanbesteding Belastingwetgeving
M&O criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (= misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (= oneigenlijk gebruik).	Subsidieregelingen Kwijtschelding Uitkeringen
Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	Legesbedragen Facturen
Valuteringscriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist.	Aangegaan en verantwoording van contracten en verplichtingen
Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/of diensten.	Inkoop van goederen / diensten
Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naartoe is gegaan, is juist (rechthebbende).	Betalingsverkeer
Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	Legesopbrengsten Onroerend Zaak Belasting Rioolrechten Afvalstoffenheffing Grondverkoop
Aanvaardbaarheids-criterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen.	Inkoop van goederen en/of diensten Verstreken van subsidies

De criteria m.b.t. rechtmatigheid worden grotendeels al afgedekt door de getrouwheidsaspecten. In de onderstaande tabel is aangegeven welke criteria van rechtmatigheid en welke aspecten van getrouwheid elkaar overlappen.

Rechtmatigheid	Getrouwheid	Overlappen elkaar?
Begroting	Alle	Gedeeltelijk
Voorwaarden	Alle	Nee
Misbruik & oneigenlijk gebruik	Alle	Nee
Calculatie	Juistheid	Ja
Valutering	Tijdigheid	Ja
Levering	Bestaan	Ja
Adressering	Juistheid	Ja
Volledigheid	Volledigheid	Ja
Aanvaardbaarheid	Juistheid	Ja

Niet (geheel) afgedekt door getrouwheidscriteria zijn het begrotingscriterium, het voorwaarden-criterium en het misbruik/oneigenlijk gebruik criterium. Op deze 3 criteria wordt hieronder nader ingegaan.

Begrotingscriterium

De begroting is door de raad op programmaniveau geautoriseerd (financiële verordening, art. 6).

Volgens de financiële verordening mogen de lasten van producten en projecten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten en projecten binnen hetzelfde programma onder druk komt te staan. Compensatie binnen hetzelfde programma is op die grond mogelijk. In de budgetregeling zijn de interne begrotingsspelregels nader uitgewerkt.

Compensatie tussen de programma's onderling of dekking van een overschrijding via de algemene dekkingsmiddelen kunnen lopende het begrotingsjaar door de raad worden goedgekeurd middels een begrotingswijziging.

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is – voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding is dan nl. in strijd met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet.

Een begrotingsoverschrijding wordt in de jaarrekening verantwoord door deze herkenbaar te vermelden en voldoende toe te lichten (financiële verordening, art. 25).
--

Bij de vaststelling van de jaarrekening kan de raad begrotingsoverschrijdingen accepteren of daar (politieke) consequenties aan verbinden.

Begrotingsrechtmatigheid kent drie aspecten: toereikendheid van het begrotingsbedrag, juistheid toerekening begrotingsjaar en toerekening aan het juiste programma.

Begrotingsrechtmatigheid in relatie tot de oordeelsvorming in de jaarrekeningcontrole wordt uitgewerkt in het controleprotocol voor de accountant dat jaarlijks door de raad wordt vastgesteld.

Criterium Misbruik & Oneigenlijk gebruik (M&O)

*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.

*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 de strekking daarvan.

Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van informatie betreft een bewuste misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen. In een dergelijke situatie is sprake van fraude. Misbruik van overheids gelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om onrechtmatig overheids gelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

Bij oneigenlijk gebruik van overheids gelden 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 duidelijker moet worden toegelicht. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving.

In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij het M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om fraude te voorkomen, dan wel op te sporen (misbruik) en dat de vigerende wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is.

In een aantal van onze verordeningen en besluiten en ook ter waarborging van de naleving van externe wet- en regelgeving zijn op dit moment reeds M&O-bepalingen opgenomen.

Algemene randvoorwaarden die ter zake aan clusters worden gesteld zijn vooralsnog de volgende preventieve maatregelen:

1. Heldere regelgeving met een duidelijke toelichting ten aanzien van vooraf onderkende grensgevallen.
2. Definiëring vooraf en/of achteraf te overleggen authentieke bewijsstukken inclusief dossiervorming.
3. Goede voorlichting naar de doelgroep ten einde onnodige afwijzing van aanvragen te voorkomen.
4. Voorlichting aan de doelgroep over de controlemaatregelen en bijbehorende sancties.
5. Publiceren van uitkomsten van uitgevoerde controles en opgelegde sancties.

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium bestaat uit een zevental aspecten. Deze zijn:

- Omschrijving van doelgroep (recht).
- Heffings- of declaratiegrondslag (hoogte).
- Normbedragen (hoogte).
- Bevoegdheden.
- Voeren van een administratie.
- Verkrijgen en bewaren van bewijsstukken.
- Aan te houden termijnen (duur).

In de uitwerking van het voorwaardencriterium moet in ieder geval de uitvoering van recht-, hoogte- en duurbepalingen worden getoetst. De betreffende bepalingen worden daartoe door elk cluster geïnventariseerd en met de toetsresultaten systematisch vastgelegd.

Voor zover overige bepalingen in de praktijk niet worden toegepast worden deze via het jaarlijks vast te stellen controleprotocol gemotiveerd aan de raad voorgelegd om uit te sluiten voor de accountantscontrole. Deze uitsluitingen worden geacht een incidenteel karakter te hebben en dienen alleen als laatste reparatiemiddel.

Het gaat bij “recht, hoogte en duur” om die bepalingen uit de verordeningen en besluiten welke in relatie tot derden directe financiële gevolgen hebben voor de gemeente en zich dus uiten in de baten, lasten en/of balansmutaties.

2.3.3 Ontwikkelperspectief

In de borging van zowel getrouwheid als rechtmatigheid speelt risicomanagement een belangrijke rol. De kaders voor de inrichting en toepassing van risicomanagement zijn vastgelegd in het BBV, de financiële verordening ex art 212 Gemeentewet en de kadernota Weerstandsvermogen en risicomanagement. De daadwerkelijke toepassing ziet voornamelijk toe op het tijdens de moment van de reguliere p&c cyclus inzichtelijk maken van de benodigde weerstands-capaciteit (actualisatie risicoprofiel) respectievelijk beschikbare weerstandscapaciteit (buffer om risico's af te dekken). Daarnaast vindt op procesniveau (verbijzonderde) interne controle plaats.

Aan de uitwerking van de interne controlemaatregelen ligt een risicoinschatting ten grondslag. In de toepassing van risicomanagement lag de focus met name op waardebehoud. Zoals in hoofdstuk 6 'Lange termijnvisie' is aangegeven, wordt inzake de toepassing een verbreding naar waardecreatie in gang gezet. Dit betekent dat risicogericht werken wordt verankerd in de reguliere bedrijfsvoering en daarmee bijdraagt aan realisatie van resultaten en doelen, versnelling en innovatie.

Ten aanzien van rechtmatigheid kan de huidige minimale eis van het voldoen aan raadsbesluiten (en hoger) verder worden uitgebreid met bijvoorbeeld de beleidsregels. Op deze wijze kan de 'control' over de toepassing van de interne regelgeving desgewenst verder worden uitgebreid. Met name in het proces Inkoop en aanbesteding krijgt dit een vervolg.

De maatregelen die op clusterniveau getroffen zijn moeten gaan resulteren in een periodieke rapportage in het kader van de P&C-cyclus waarin ook gestelde prioriteiten en geaccepteerde restrisico's worden toegelicht.

De ervaringen inzake uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving kunnen benut worden voor de verbetering van zowel de regelgeving als de uitvoeringsorganisatie.

2.4 Doelmatigheid en doeltreffendheid

2.4.1 Algemeen kader

In de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Sittard-Geleen (art. 213a Gemeentewet) worden de begrippen als volgt gedefinieerd.

Doelmatigheid: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.

Doeltreffendheid : de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.

De formele kaders voor doelmatig handelen worden door de gemeenteraad in de programma-begroting (en in de productbegroting) aangegeven, waarbij wordt ingegaan op de drie W-vragen: Wat willen we bereiken?

Wat gaan we daar voor doen?

Wat mag het kosten?

In de begroting worden tevens prestatie- en effectindicatoren opgenomen. Deze vormen het formele kader voor het vaststellen in hoeverre er doeltreffend wordt gewerkt en in hoeverre het gevoerde beleid daadwerkelijk tot de beoogde maatschappelijke effecten heeft geleid.

Algemene beheersmaatregelen om doelmatigheid en doeltreffendheid te waarborgen worden gezien het ambitieniveau vooralsnog niet vastgelegd, specifieke beheersmaatregelen alleen voor zover die voortvloeien uit onderzoeken, incidenten of evaluaties.

Doelmatigheidsonderzoeken richten zich op de uitvoering van het beleid en het beheer van de middelen terwijl doeltreffendheidsonderzoeken plaatsvinden op basis van het in de programma's c.q. paragrafen van de begroting geformuleerde beleid.

Doelmatigheid en doeltreffendheid worden periodiek intern onderzocht middels een jaarlijks auditplan waarin op hoofdlijnen het beleid over de aanpak en planning van deze 'art. 213a'-onderzoeken wordt aangegeven.

2.4.2 Ontwikkelperspectief

De komende periode wordt met name benut om samen met de raad de programmabegroting verder te concretiseren en te verfijnen om zodoende de effectiviteit van de organisatie beter te kunnen monitoren. Ook de resultaten van de audits (op bijvoorbeeld de diverse verbeterplannen) moeten leiden tot een verdere ontwikkeling van de noodzakelijke beheersmaatregelen in dit IC-kader. Over deze thema's wordt gerapporteerd in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de begroting en het jaarverslag.

3. Specifieke randvoorwaarden

Naast algemene randvoorwaarden worden ook specifieke randvoorwaarden voor processen weergegeven. Uit doelmatigheidsoverwegingen worden die beperkt tot de materiële processen.

Materiële processen zijn die processen die qua omvang en impact kritisch zijn voor de doelstellingen van het IC-kader. Gegeven deze doelstellingen wordt de ‘omvang’ afgeleid van het financiële belang in de begroting en wordt de ‘impact’ afgeleid van de inherente risico's die per proces worden gelopen (risicogevoeligheid die ‘eigen’ is aan een specifiek proces).

Op de aangegeven thema's in de doelstellingen zijn de volgende risico's te onderkennen:

- *Integriteit* → *fraude*
- *Rechtmatigheid* → *niet voldoen aan wet- en regelgeving*
- *Getrouwheid* → *onjuiste / niet tijdige / onvolledige informatie*
- *Doelmatigheid* → *verspilling van middelen*
- *Doeltreffendheid* → *voorgenomen doelstellingen worden niet gerealiseerd*

De eerste drie doelstellingen zijn primair gericht op de rechtmatigheids- en getrouwheidsrisico's (financiële verordening, art. 28 lid 1), de laatste twee passen in de gewenste beweging op langere termijn. Op basis van een risico-inschatting kunnen prioriteiten worden gesteld en restrisico's worden geaccepteerd. Met name de processen die een groot financieel belang vertegenwoordigen en waarbij het risico op fouten het grootst is dienen de meeste aandacht te krijgen in de uitvoering van interne controle. Daarentegen is minder aandacht nodig bij de processen met een gering(er) financieel belang en een dito kans op fouten.

Het clusterhoofd stelt voor zijn cluster een uitvoeringsnota Interne Control(e) vast waarin voor elk materieel proces op basis van onderstaand risicoprofiel de beheersdoelstellingen en beheersmaatregelen op het niveau van deelprocessen zijn opgenomen. Deze risicoprofielen worden, uit hoofde van dynamisering, periodiek geactualiseerd. De restrisico's maken onderdeel uit van deze actualisatie. Elk cluster actualiseert en documenteert derhalve periodiek de restrisico's van de eigen processen. Een cumulatieve afweging van alle restrisico's maakt onderdeel uit van de advisering van de Concernstaf aan directie en bestuur.

Voor organisatiebrede (bedrijfsvoerings)processen waarvoor een bedrijfsvoeringsteam systeemverantwoordelijk¹ is stelt de directeur, als leidinggevende voor de bedrijfsvoeringsteams, een uitvoeringsnota vast. Hierin is tevens aangegeven welke maatregelen door de clusters danwel centraal door het bedrijfsvoeringsteam worden getroffen.

Voor zover financiële transacties in processen geheel of gedeeltemiddeels geautomatiseerde computerapplicaties worden uitgevoerd of geregistreerd, wordt de juiste verwerking daarvan geborgd middels erkende certificering van die applicatie of een voor dat doel uitgevoerde edp-audit.

Voor zover de processen balansposities bevatten die betrekking hebben op waardepapieren, voorraden, uitstaande en opgenomen leningen, debiteuren- en crediteurensaldi en kortlopende

¹ Systeemverantwoordelijkheid heeft betrekking op het organisatiebreed inrichten van een (deel)proces in de bedrijfsvoering.

schulden, worden de registratie en het daadwerkelijk bezit jaarlijks gecontroleerd; register-goederen en bedrijfsmiddelen eenmaal in de 4 jaar (financiële verordening, art. 28 lid 2).

De uitvoeringsnota's IC zijn afgestemd met de huisaccountant. De kwaliteit van de uitgevoerde IC op processen met risicoprofiel 4 worden jaarlijks getoetst door het team FJZ, de IC op processen met risicoprofiel 2 en 3 worden roulerend eens in de 3 jaar getoetst.

In onderstaande tabellen zijn voor de materiële processen het belang en het bruto risico² op fouten inzichtelijk gemaakt.

Legenda: Profiel 1: laag belang / laag risico
Profiel 3: laag belang / hoog risico

Profiel 2: hoog belang / laag risico
Profiel 4: hoog belang / hoog risico

Primaire processen	Cluster	Belang	Risico	Risicoprofiel
Treasury	Concernstaf	0	-	1
Grondexploitatie	RP&B	+	+	4
Gemeentebelastingen	Concernstaf	+	-	1
Parkeeropbrengsten	Dienstverlening	0	0	2
Omgevingsvergunningen	Dienstverlening	0	0	2
Verhuuropbrengsten	RP&B	-	0	2
Secretarieleges	Dienstverlening	-	0	2
Jeugdwet	SoZa	+	+	4
WMO	SoZa	+	0	3
Inkomensoverdrachten	SoZa	+	0	2
Subsidieverstreking	Beleid	+	0	3
Algemene uitkering	Concernstaf	+	-	1

Bedrijfsvoeringsprocessen	Team	Belang	Risico	Risicoprofiel
Investerings en afschrijvingen	FJZ	+	+	4
Administratie en verslaglegging	FJZ	+	+	4
Personeelslasten	HRM	+	0	3
Crediteuren	FJZ	+	0	2
Debiteuren	FJZ	+	0	2
Inkoop en aanbesteding	FS	+	+	4

² Bruto risico is het inherente risico zonder beheersmaatregelen.

4. Niet reguliere en bijzondere situaties

4.1 Niet reguliere situaties

4.1.1 Incidenten

Incidenten zijn gebeurtenissen die niet bedoeld, beoogd of verwacht zijn en die de reguliere uitvoering van processen verstoren. Van ieder incident wordt een vastlegging/dossier gemaakt aangezien de reguliere beheersmaatregelen hiervoor kennelijk niet werkten. De aard van het incident bepaalt hoe hoog in de organisatie een dossier wordt afgedaan.

Een incident wordt gemeld door de procesverantwoordelijke medewerker aan het naasthogere managementniveau. Op dat niveau wordt de aard van het incident beoordeeld aan de hand van o.m. de geldende concernkaders en –spelregels en zo nodig doorgegeven aan een hoger bevoegd management- of bestuursniveau.

Op deze wijze wordt (voldoende hoog) in de organisatie gewaarborgd dat eventuele risico's zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en de benodigde acties worden uitgezet. Tevens dient te worden zorggedragen voor een eventuele reparatie van de reguliere beheersmaatregelen. Incidenten die op collegeniveau worden afgedaan gaan vergezeld van een beoordeling van de Concernstaf waarin zo nodig aanvullende beheersmaatregelen worden voorgesteld.

Incidenten die het clusterniveau overstijgen worden bovendien gerapporteerd in de reguliere P&C-cyclus.

4.1.2 Projecten

In de nota's "Projectmatig werken" en "Procesbeschrijving projecten" is vastgelegd hoe met projecten wordt omgegaan. Het project als werkvorm wordt veelal gekozen als de beoogde werkzaamheden niet goed uitvoerbaar zijn in de reguliere organisatie. Voor projecten kunnen specifieke afspraken worden gemaakt over taken, verantwoordelijkheden, procedures, bevoegdheden, budgetten, rapportages, e.d. die bovendien af kunnen wijken van de geldende kaders en spelregels.

Voor zover in een projectvoorstel van de geldende concernkaders en –spelregels wordt afgeweken wordt dat in het projectvoorstel vastgelegd en wordt de besluitvormingsprocedure daarop ingericht.

Projectvoorstellen die op collegeniveau worden vastgesteld gaan vergezeld van een beoordeling van de Concernstaf waarin zo nodig aanvullende beheersmaatregelen worden voorgesteld.

4.1.3 Programma's

De interne governancestructuur is ingericht op de lijnorganisatie. In het vigerende organisatiebesluit is een programma gedefinieerd als een in de programmabegroting gedefinieerd samenstel van maatregelen en activiteiten die nodig zijn om doelstellingen (in termen van maatschappelijke effecten) te kunnen realiseren. Artikel 4.4 stelt clusterhoofden resultaatverantwoordelijk voor o.m. programma's. Projectmatig afwijken van de geldende concernkaders en –spelregels kan conform par. 4.1.2.

4.2 Bijzondere situaties

4.2.1 Verbonden partijen

Volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn verbonden partijen samenwerkingsverbanden (rechtspersonen) waarin de gemeente een direct bestuurlijk én financieel belang heeft.

In de ‘opdrachtgevers-/klantról’ is ieder clusterhoofd verantwoordelijk voor het onderhouden van contacten met gerelateerde verbonden partijen. Hierop zijn de reguliere beheersmaatregelen van toepassing.

De ‘aandeelhoudersrol’ is vanwege het ontbreken van reguliere beheersmaatregelen op directie-niveau belegd in de portefeuille Bedrijfsvoering met ondersteuning van de Concernstaf.

Van toepassing is de Kadernota Verbonden partijen 2014 die op 13 december 2013 door de raad is vastgesteld.

Periodiek wordt verantwoording afgelegd in de reguliere P&C-cyclus.

4.2.2 Fiscaal (tax-)management

Fiscaal management is noodzakelijk omdat enerzijds de naleving van wet- en regelgeving een rechtmatige bedrijfsvoering waarborgt, anderzijds omdat de financiële risico’s en kansen groot kunnen zijn en overal in de organisatie voorkomen. Daar waar de verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing en naleving deel uitmaakt van de reguliere bedrijfsvoering worden clusterhoofden ondersteund door de teams HRM (loonheffing) en FJZ (omzetbelasting en vennootschapsbelasting). Deze teams hebben naast deze ondersteunende taak (advisering en administratie) ook een kaderstellende en controlerende functie t.b.v. het concernmanagement en het college. Inmiddels is er een fiscaal expertisecentrum ingesteld waarin de kennis van beide teams is gebundeld. Het ‘convenant horizontaal toezicht’ dat onze gemeente heeft afgesloten met de Belastingdienst is eveneens een kader voor het fiscaal kenniscentrum. Bij horizontaal toezicht concentreert de Belastingdienst zich niet langer op controle van de output, maar op onderlinge afspraken gemaakt uit hoofde van samenwerking en transparantie. Daar staat tegenover dat de Belastingdienst een verlicht toezichtsregime zal toepassen op aangiften en controles.

Het fiscaal kenniscentrum draagt middels een vastgesteld tax control framework (TCF) zorg voor een minimaal niveau van beheersmaatregelen ten aanzien van de fiscale belangen en monitort het functioneren daarvan.

Loonheffing en inleenaansprakelijkheid

Onderdeel van de administratieve organisatie rondom het aannemen, beheren en inhuren van personeel is de juiste toepassing van de fiscale wet- en regelgeving. Clusterhoofden hebben hierin als integraal manager uitgebreide bevoegdheden.

Ieder clusterhoofd is er voor verantwoordelijk dat de wet- en regelgeving t.a.v. loonheffingen bij het in dienst nemen en hebben en bij het inhuren van personeel in het eigen cluster adequaat worden toegepast en nageleefd en dat voldoende preventieve maatregelen worden getroffen t.a.v.

inleenaansprakelijkheid. Het team HRM heeft hierin een adviserende functie en ziet hierop toe bij de administratieve verwerking.

Omzetbelasting en ketenaansprakelijkheid

De Wet op de Omzetbelasting 1968 kan in de reguliere bedrijfsvoering van toepassing zijn op de primaire processen. Deze toepassing kan betrekking hebben op het heffen van BTW, het verrekenen van voorbelasting, administratieve en aangifteverplichtingen en op het treffen van preventieve maatregelen in het kader van de ketenaansprakelijkheidsregeling.

Ieder clusterhoofd is er voor verantwoordelijk zich ervan te overtuigen op welke processen in zijn cluster de wet Omzetbelasting en de ketenaansprakelijkheidsregeling van toepassing zijn. Indien van toepassing draagt hij zorg voor een zodanige inrichting van die processen dat deze wet- en regelgeving adequaat worden toegepast en nageleefd. Het team FJZ c.q. het fiscaal kenniscentrum heeft hierin een adviserende functie en ziet hierop toe bij de administratieve verwerking.

BTW-compensatiefonds

Onderdeel van de administratieve organisatie rondom het verwerken van inkoopfacturen is het juist en tijdig verwerken van de BTW in het kader van het BTW-compensatiefonds (BCF).

Ieder clusterhoofd is er voor verantwoordelijk dat de BCF wet-en regelgeving in het eigen cluster adequaat worden toegepast en nageleefd. Het team FJZ heeft een adviserende functie en ziet hierop toe bij de administratieve verwerking.

4.2.3 SISA-regeling

De Single Information Single Audit-regeling (vanaf nu: SISA-regeling) is met ingang van het verslagjaar 2006 van kracht geworden. Door de invoering van de SISA-regeling wordt de (rechtmatigheids)controle van specifieke uitkeringen volledig geïntegreerd in de (rechtmatigheids)controle van de gemeentelijke jaarrekening. De SISA-regeling heeft voor de accountantscontrole een aantal belangrijke kenmerken/uitgangspunten:

- De wet- en regelgeving die in de accountantscontrole betrokken moet worden, wijzigt niet. Deze blijven onderdeel van het normenkader en het toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole van de gemeentelijke jaarrekening. De inhoud van de rechtmatigheidscontrole op de gemeentelijke jaarrekening vermindert door de invoering van de SISA-regeling dus niet.
- Het afleggen van verantwoording aan de verstrekkers van de specifieke uitkeringen gebeurt in een bijlage bij de jaarrekening. In deze bijlage worden hiertoe een aantal kengetallen c.q. bedragen opgenomen. De artikelen op basis waarvan deze bedragen worden opgenomen vormen het toetsingskader voor deze bijlage. Deze artikelen zijn derhalve toegevoegd aan het toetsingskader met betrekking tot de rechtmatigheidscontrole op de gemeentelijke jaarrekening.
- Er vindt een wijziging van het moment van de accountantcontrole plaats.

Inventarisatie SISA-regelingen

De contactpersoon SISA (team FJZ) ontvangt via de IBI – nieuwsbrief (Interbestuurlijke Informatie) van het ministerie van BZK info over welke regelingen de gemeente SISA-verantwoording moet afleggen. Deze info wordt door de contactpersonen per cluster gecheckt.

Regelingen kunnen namelijk vervallen zijn. Indien regelingen vervallen wordt dit gecommuniceerd naar IBI. Aangaande de bepaling van de omvang van de controlewerkzaamheden is niet alleen van belang welke bedragen zijn beschikt ten aanzien van bovenstaande specifieke uitkeringen, maar vooral tot welke feitelijke uitgaven en/of balansmutaties dit in het verantwoordingsjaar heeft geleid. Deze verantwoorde bedragen zijn immers bepalend voor de inschatting van de controlewerkzaamheden.

Plaats in de verslaggeving en het normenkader

De grotere en kleinere SISA-geldstromen zitten naar hun aard binnen de gemeenterekening onder verschillende programma's verstopt en zijn veelal niet afzonderlijk zichtbaar in de jaarrekening en/of het jaarverslag. De SISA-bijlage wordt aan de jaarrekening toegevoegd om deze geldstromen zichtbaar te maken.

Welke controlemaatregelen zijn hiervoor vereist?

De werkzaamheden die noodzakelijk zijn om een adequate en tijdige verantwoording over de specifieke uitkeringen te waarborgen zijn aangegeven in de controleprotocollen van de betreffende specifieke uitkering.

Ieder clusterhoofd is verantwoordelijk voor het voldoen aan de SISA-bepalingen en de IC-maatregelen ten aanzien van de specifieke uitkering die onder zijn verantwoordelijkheid valt. De contactpersoon SISA (team FJZ) coördineert de verantwoording naar het Ministerie.

4.2.4 ICT-organisatie

Het team A&D draagt middels een vastgesteld informatiebeveiligingsplan zorg voor een adequaat niveau van beheersmaatregelen ten aanzien van de automatiseringsomgeving en monitort het functioneren daarvan. Toezicht en verantwoording zijn geregeld conform ENSIA (Eenduidige Normatiek Single Information Audit).

Informatiebeveiliging gaat over fysieke -, organisatorische - en technische maatregelen. In de Baseline informatiebeveiliging gemeenten (BIG) staat op hoofdlijnen beschreven op welke manier gemeenten hun informatiebeveiliging inrichten. In 2013 hebben alle Nederlandse gemeenten zich gecommitteerd aan de BIG als normenkader voor informatiebeveiliging.

In het beveiligingsplan dient in ieder geval de kwaliteit van de volgende aspecten (General Computer Controls) gewaarborgd te zijn:

- Infrastructuur
- Beleid
- Organisatie
- Fysieke toegangsbeveiliging (team Facilitaire Services)
- Logische toegangsbeveiliging
- Changemanagement
- Back-up en recovery (continuïteit)

Een beveiligingsplan dat op basis van een Afhankelijkheids- en Kwetsbaarheidsanalyse ook de rest van de organisatie in de ontwikkeling van beheersmaatregelen betreft vraagt op concernniveau nog aandacht en besluitvorming. Gezien de ambities op het gebied van E-dienstverlening is informatiebeveiliging ook op strategisch niveau een kritisch thema.

5. Organisatorische aspecten

5.1 Verantwoordelijkheid beheersmaatregelen

Uitgangspunt bij het positioneren van de IC-werkzaamheden is het principe van ‘integraal management’ op clusterniveau (Organisatiebesluit, art. 4.4). Dit IC-kader is een van de concernkaders waarbinnen de clusterhoofden hun taken organiseren en managen. Binnen de concernkaders zijn clusterhoofden verantwoordelijk voor het ‘in control’ brengen van het cluster. Interne controle wordt dan ook onder verantwoordelijkheid van de clusterhoofden uitgevoerd. De clusterhoofden worden hierbij ondersteund door de clusteradviseurs van het team Financiële en Juridische Zaken (FJZ). Zij kunnen assisteren bij het implementeren en bewaken van de IC-werkzaamheden (kwaliteitstoetsen) en bij het monitoren van verbeterafspraken cf. de PDCA-cirkel: Plan (adviseren over de inrichting) – Do (helpen bij de uitvoering) – Check (monitoren uitvoering en verbeterafspraken / review dossiers) – Act (adviseren over interventies en verbeteringen). Zie ook de “2^e line of defense” op pagina 24.

Ambtelijk eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering is de algemeen directeur (Organisatiebesluit, art. 4.2). De algemeen directeur houdt vanuit deze eindverantwoordelijkheid toezicht op de bedrijfsvoering. De Concernstaf toetst daartoe de toereikendheid van de inrichting van de governancestructuur en het daadwerkelijk functioneren daarvan.

Om de IC-werkzaamheden gemeentebreed goed te verankeren wordt de inrichting (IC-kader) regelmatig geëvalueerd en wordt de uitvoering van IC op de meest kritische processen centraal bewaakt middels kwaliteitstoetsen door het team FJZ. Ook de afstemming met de externe accountant vindt centraal plaats om zoveel mogelijk over een integraal beeld van deze aspecten van de bedrijfsvoering te kunnen beschikken.

5.2 Verantwoording en toetsing

Voor het kunnen afleggen van verantwoording is het van groot belang om in de clusters de getroffen beheersmaatregelen zichtbaar vast te leggen. De beheersmaatregelen moeten toetsbaar zijn voor zowel interne als externe audits. Het effectief functioneren van interne controle kan achteraf alleen worden vastgesteld voor zover de getroffen beheersmaatregelen adequaat zijn gedocumenteerd.

Het documenteren houdt in het actueel maken en houden van procesbeschrijvingen met de daarin verankerde beheersmaatregelen, het aantoonbaar vastleggen van de uitvoering van en de rapportering over deze werkzaamheden en van de acties die daaruit voortvloeien.

Deze vastleggingen zijn zodanig toegankelijk en actueel dat opzet, bestaan en werking van de maatregelen permanent kunnen worden vastgesteld.

Het team FJZ ontwikkelt formats voor dossiervorming en rapportages waarmee enige vorm van uniformiteit kan worden bereikt in de documentatie.

Elk clusterhoofd draagt zorg voor een actueel overzicht van de door hem vastgestelde beheersmaatregelen per proces met de verantwoordelijke functionaris voor de uitvoering.

Voorts draagt hij zorg voor een periodieke rapportage door de clusteradviseur t.b.v. het werkoverleg in het cluster over de feitelijke uitvoering van de maatregelen en over de voortgang van acties en verbeterafspraken die daar uit voortkomen. Het toetsen van de feitelijke uitvoering geschiedt op een zodanige wijze dat verantwoorde conclusies kunnen worden getrokken uit de bevindingen. De omvang van eventuele steekproeven wordt daartoe afgestemd met de

accountant. De clusteradviseur beheert een clusterdossier IC waarin o.m. procesbeschrijvingen, de uit te voeren beheersmaatregelen, de periodieke toetsing en rapportages, de acties en verbeterafspraken, e.d. zijn opgenomen.

De interne beheersorganisatie in een cluster kan op concernniveau deel uitmaken van zowel een (globale) organisatie-audit als van een thema(diepte)-audit (collegeonderzoeken ex art. 213a Gemw). Aan de hand van o.m. de uitvoeringsnota's IC en de IC-dossiers worden opzet, bestaan en werking van beheersmaatregelen getoetst aan o.m. concernkaders, wet- en regelgeving en aan de accountantsrapportages. De bevindingen worden in dit geval via de algemeen directeur gerapporteerd aan het college van B&W.

In de cluster- en concernrapportages wordt aangegeven welke werkzaamheden zijn uitgevoerd, welke bevindingen hieruit naar voren zijn gekomen en welke mogelijke verbeteringen kunnen worden aangebracht in de processen. Het streven is om verbeteringen zoveel mogelijk in de primaire processen te verwerken. De aanbevelingen zijn voor de clusterhoofden aandachtspunten voor de controle van de volgende periode.

De Concernstaf zorgt samen met het team FJZ voor afstemming vooraf en evaluatie achteraf met de externe accountant waarbij afspraken worden gemaakt over uit te voeren deelwaarnemingen, roulatieplannen, opvolging van bevindingen en de verbinding met de jaarrekeningcontrole. De Concernstaf zorgt daarnaast voor de bestuurlijke afstemming in de commissie Begroting en Verantwoording waarin de raad, het college, de accountant en de rekenkamercommissie zijn vertegenwoordigd.

Op deze wijze worden de benodigde checks en balances gecreëerd (Organisatiebesluit, art. 2.3) en ontstaat een totaalbeeld van de meest kritische IC-werkzaamheden, bevindingen en verbeteracties.

6. Lange termijnvisie

6.1 Gewenste beweging: van interne controle naar interne beheersing

Er is een ontwikkeling gewenst waarin de Interne Controle meer gaat leveren dan een onderbouwing van de getrouwheid en rechtmatigheid. De concrete wensen die er liggen om de huidige interne controle meer te laten bijdragen aan de sturing van de gehele organisatie zijn:

1. Verschuiving van statische control naar dynamische control;
2. Verschuiving van waardebehoud naar waardecreatie;
3. Verschuiving van focus op getrouwheid/rechtmatigheid naar focus op het primaire proces.

Ad 1. Deze wens heeft tot doel om altijd aansluiting te hebben tussen de reikwijdte van interne controleprogramma's en de voornaamste ontwikkelingen in de organisatie. Dit vraagt om flexibiliteit in de controledoelen en controlemiddelen uit de controleprogramma's;

Ad 2. Deze wens omvat de verankering van traditioneel risicomanagement in de dagelijkse bedrijfsuitoefening in alle teams. Dat wil zeggen dat risicomanagement (waardebehoud) tot uitdrukking wordt gebracht door risicogericht te gaan werken en daarmee bijdraagt aan versnelling en innovatie (waardecreatie);

Ad 3. Door via deze wens de getrouwheidsdoelstellingen aan te vullen met beheersingsdoelstellingen kan onder meer invulling gegeven worden aan het streven om interne controle te laten bijdragen aan procesoptimalisatie in de primaire processen.

De geschetste uitbreiding van de reikwijdte van interne controle laat zich vaktechnisch het beste omschrijven als een transformatie van interne controle naar interne beheersing (van IC naar IB). Gestreefd wordt naar het creëren van toegevoegde waarde in de sturing op alle niveaus in de organisatie. Voortaan wordt er alleen nog over interne controle³ gesproken als het getrouwheids- en rechtmatigheidsdoelstellingen betreft. In alle overige gevallen zijn de inspanningen gericht op het versterken van de sturing van de hele organisatie en spreken we over interne beheersing⁴.

6.2 Interne en externe ontwikkelingen

De geschetste ontwikkeling wordt ingegeven door interne en externe ontwikkelingen. Op het gebied van regelgeving (BBV en commissie Depla) en kwaliteitsverhoging accountantscontrole gemeenten is extern een duidelijke tendens waarneembaar die meer aansluiting zoekt bij het versterken van de sturing van de gemeentelijke organisatie in het realiseren van haar strategische doelstellingen.

Intern zijn er ontwikkelingen die eveneens vragen om een aanpassing in het bestaande IC-kader. Via ESEO 2.0 wordt fundamenteel ingezet op het versterken van een hoogwaardige en weerbare

³ Interne controle wordt gedefinieerd als: "een proces gericht op het verschaffen van redelijke zekerheid dat de doelstellingen van organisaties op het gebied van de effectiviteit en efficiency van de operaties, de betrouwbaarheid van financiële informatie en het naleven van de wet- en regelgeving weet te realiseren" (Bast & Nijland, 2015).

⁴ Doelstellingen van interne beheersing: bereiken van strategische doelstellingen, effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen, betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging, naleving van relevante wet- en regelgeving (Pruijm, 2014).

organisatie. Dit wordt ondersteund via het programma versnelling bedrijfsvoering met project sturing, programma digitaal werken en het profiel van de ambtenaar 3.0 inclusief een eigentijdse huisvesting. Per saldo wordt via programma versnelling bedrijfsvoering aansluiting gezocht bij een moderne inrichting van management control. Dit komt in hoofdzaak tot uitdrukking in de ontwikkeling van past control naar present- en future control⁵, maar ook door meer te sturen op basis van vertrouwen. Dit laatste adagium vraagt om het beheersinstrumentarium meer in te richten naar gedeelde principes en minder op regels. Er ontstaat zo in de besturing en beheersing van de organisatie dus een andere verhouding tussen principle based en rule based⁶ benaderingen. Dergelijke principes worden gevormd door de waarden die gemeente Sittard-Geleen als organisatie nastreeft en zijn vooral richtinggevende uitgangspunten. De identiteit en waarden die gemeente Sittard-Geleen nastreeft is terug te vinden in ESEO 2.0, project sturing en de bestaande P&C. De volgende relevante principes zijn daar aan onttrokken:

- hoogwaardige organisatie;
- weerbare organisatie;
- waarderende organisatie;
- sturen op vertrouwen;
- permanente beschikbaarheid van managementinformatie;
- permanente focus op procesoptimalisatie;
- budgetdiscipline en basis op orde.

6.3 Uitgangspunten bij de gewenste ontwikkeling

Als vertrekpunt voor de uitwerking zijn de volgende uitgangspunten leidend:

- Ontwikkeling van IC naar IB;
- Verankering van een lerend vermogen;
- Het model moet voor alle niveaus bruikbaar zijn (operationeel, tactisch en strategisch);
- Er wordt aansluiting gezocht bij moderne principes van management control. Sittard-Geleen hoeft geen innovator te zijn, maar wel graag early adaptor⁷;
- Procesoptimalisatie centraal stellen op teamniveau;
- Risicomanagement wordt voor alle niveaus uitgerold via risicogericht werken;
- Controleprogramma's moeten dynamischer. Controledoelen en controlemiddelen zijn daarvan een flexibele afgeleide.

6.4 Uitwerking

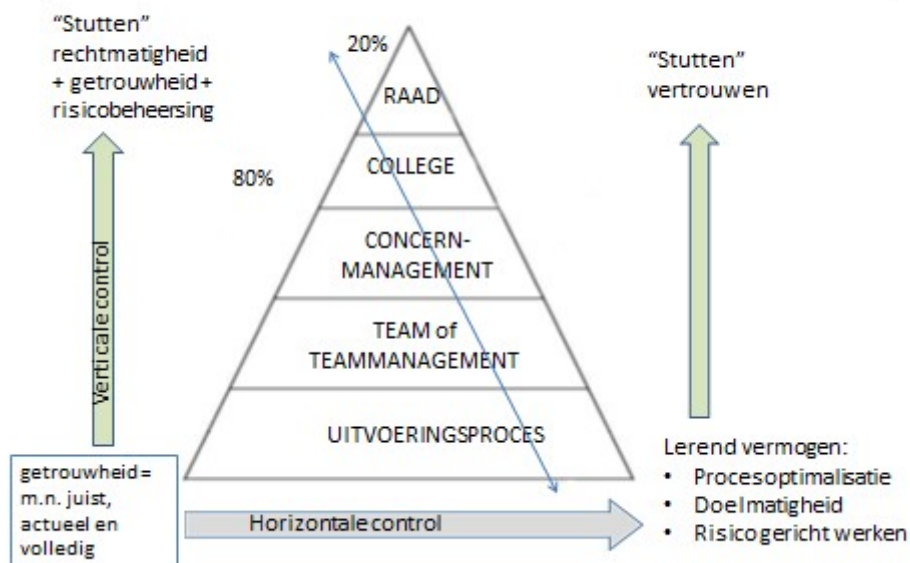
Bij de uitwerking van bovenstaande voorgenomen ontwikkeling is aansluiting gezocht bij het Three Lines of Defense model. Dit model is een intern governance framework dat door tal van bedrijven uit alle denkbare sectoren wordt toegepast. Ook in de publieke sector is het model actueel. In relatie tot de geschetste ontwikkeling is de volgende variant ontwikkeld voor gemeente Sittard-Geleen:

⁵ Past control focust op het verleden, dingen goed doen, hard controls. Present en future control kijken naar vandaag en de toekomst, de vraag of wel de goede dingen gedaan worden en maken meer gebruik van soft controls (Franssen & Arets, 2015).

⁶ Voorbeelden van rule based instrumentarium: protocollen, autorisatietabellen, mandaatregelingen, rechtmatigheidsverklaring, functiescheidingen, werkinstructies etc.

⁷ Bron: innovatiemodel Rogers en coalition of the Willing

Van Interne Controle (IC) naar Interne Beheersing (IB)



Een korte toelichting op het model

De reikwijdte van dit management control framework omvat de volle 100% van de dagelijkse bedrijfsactiviteiten van de gemeentelijke organisatie. De piramidale opbouw sluit aan op de organisatiestructuur. Verticaal is de huidige focus van interne controle weergegeven. Deze is gericht op getrouwheid en risicobeheersing. Horizontaal is de vernieuwde focus op de interne beheersing gevisualiseerd. In elke lijn wordt een eigen lerend vermogen gevraagd gericht op procesoptimalisatie, doelmatigheid en risico gericht werken. De verticale en horizontale lijn tezamen onderbouwen ('stutten') en rechtvaardigen het sturen op vertrouwen. In extremis kan er dus door teams en clusters een "in control-statement"⁸ afgegeven worden.

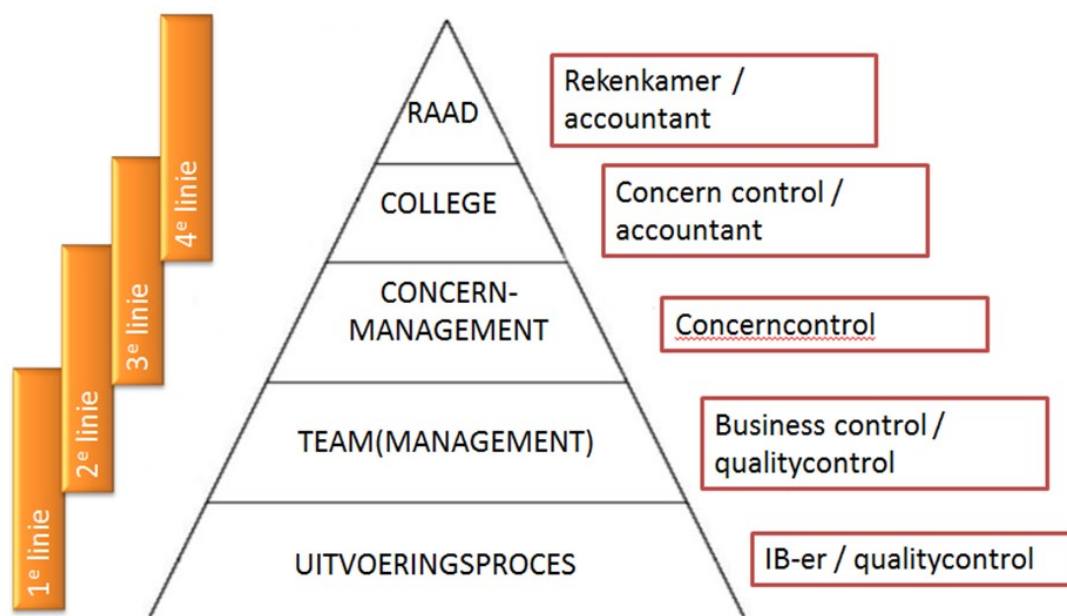
In project sturing is onderscheid gemaakt tussen thema's (80%) en programma's (20%). Dit impliceert dat voor sturing en beheersing op strategisch niveau een andere aanpak vereist is. Immers, de doelstellingen binnen de 20% (opgaven en programma's) zijn veelal op lange termijn en ontwikkeling gericht. Naar verhouding dus minder concreet en hard dan in de 80% van de reguliere thema's en bedrijfsactiviteiten. Waar in de 80%, weliswaar op basis van vertrouwen, duidelijke harde controls aanwezig zijn om efficiënt en effectief te werken, vraagt sturing op de strategische 20% om soft⁹ controls voor bestuur, directie en management om frequent bij te kunnen sturen.

⁸ Internal control statement: Een verklaring dat de hoogste leiding 'in control' is. 'In Control' kan gedefinieerd worden als 'de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een effectieve en efficiënte realisatie van strategische en operationele doelstellingen alsmede het hierover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden' (bron: www.noraonline.nl).

⁹ Soft controls: Gedragsbeïnvloedende factoren zoals cultuur en voorbeeldgedrag door leidinggevendenden zijn voorbeelden van soft controls (Kaptein en Wallace, 2010). Soft controls zijn op te vatten als maatregelen die van invloed zijn op bijvoorbeeld de motivatie, loyaliteit, integriteit, inspiratie en normen en waarden van medewerkers (De Heus en Stremmelaar, 2000).

Overigens, met soft controls wordt primair bedoeld op gedeelde waarden over termen als helderheid, voorbeeldgedrag, betrokkenheid, uitvoerbaarheid, transparantie, bespreekbaarheid, aanspreekbaarheid en handhaving. De borging hiervan wordt verzorgd via secundaire soft controls als intervisie, gesprekkencyclus, trainingen, coalition of the willing.

In de S-G variant van het Three Lines of Defense model zijn meer lagen opgenomen:



Lijn	Wie	Aandachtsgebied
1 ^e	medewerkers teams	Primaire processen, interne controle (alleen team/cluster)
2 ^e	teammanagers, adviseurs bedrijfsvoering, clusteradviseurs en P&C-adviseurs	Werking van procesoptimalisatie 1 ^e lijn, advies, (alleen cluster)
3 ^e	clusterhoofden, concerncontrol, directie	Werking van volledige model, concernthema's (hele organisatie)
4 ^e	college, raad, rekenkamer, accountant	Toezicht

De crux van het model

Dit four lines of defense model gaat verder dan het borgen van getrouwheid en waardebehoud in het traditionele three lines of defense governance model. Deze four lines of defense functioneren als een organisme waarin in onderlinge samenhang aantoonbaar bijgedragen wordt aan de groei van de interne beheersing van de gehele organisatie. Het is gericht op de werking van het lerend vermogen op alle niveau's en voorziet in het verankeren daarvan. Die interactie en intervisie komt tot uitdrukking in de vier lijnen.

Succesmeting

De traditionele succesfactoren die ingezet worden bij het meten van getrouwheid en waardebehoud zullen veranderen. Een accountantsverklaring zegt niets over de mate van interne beheersing van de organisatie. De succesmeting in de huidige tijd bestaat voor het overgrote deel

uit niet-financiële aspecten. Normeringen en standen maken plaats voor kwaliteitsaspecten en tendensen. Deze kwaliteitsaspecten zijn niet of nauwelijks genormeerd en kunnen veranderen of bijgesteld worden naar gelang de werking van dit model (de four lines of defense) daarom vraagt. Het totaal aan kwaliteitsaspecten zal daarentegen altijd moeten worden afgestemd met college, raad en accountant.

Voorbeelden van dergelijke kwaliteitsaspecten zijn:

- Het aantal niet ontdekte fouten;
- Het aantal correctieboekingen, begrotingswijzigingen, tekstuele correcties of data-entry fouten;
- Het repeterend karakter van fouten;
- De mate waarin interne beheersingsmaatregelen nodig zijn om de stabiliteit van de bedrijfsuitoefening te garanderen;
- De mate waarin soft controls afdoende zijn om processen te waarborgen;
- De mate van stress en werkdruk;
- De doorlooptijd in de samenstelling van P&C;
- De doorlooptijd van het vergaren van managementinformatie;
- De kwaliteit van documentatie en archivering;
- De doorlooptijd van invulling van interne en externe adviezen;
- De stabiliteit van de strategische agenda;
- De mate waarin strategische opgaven worden gerealiseerd;
- De mate waarin de realisatie niet afwijkt van afgegeven prognoses;
- De mate van inhuur;
- De aard en het aantal incidenten;
- De mate waarin clusterhoofden¹⁰ en teammanagers betrokken zijn in de primaire processen (80%).

6.5 Ontwikkelperspectief

Anno herfst 2017 is de opzet en werking van interne controle beperkt tot de getrouwheid en financiële rechtmatigheid, is er een geringe toegevoegde waarde voor de business, zijn de controledoelen al jaren gelijk, wordt controle-informatie op verschillende niveaus nog maar beperkt gedeeld, is er onduidelijkheid over de rolopvatting tussen betrokken personen, is er veel spanning rondom hoor- en wederhoor en is de kwaliteit en oplevering van de kwaliteitstoetsen afhankelijk van inhuur.

Vanuit de geschetste ontwikkeling is de verwachting dat deze kenmerken van statische control naar verloop van tijd meer gaan aansluiten bij een mate van dynamische control. Een situatie waarin de interne controlewerkzaamheden variabel en dynamisch zijn, controledoelen en controlemiddelen flexibel zijn, controle-informatie gedeeld wordt, er niet structureel ingehuurd hoeft te worden, kwaliteitsmemo's niet ervaren worden als afrekeninstrument, het geheel van werkzaamheden een aantoonbare toegevoegde waarde heeft voor de reguliere bedrijfsuitoefening en risicogericht werken zijn intrede heeft gedaan.

¹⁰ Met clusterhoofden worden tevens bedoeld: de algemeen directeur en de directeur in de hoedanigheid van leidinggevend aan het cluster Concern.

Bijlage I: (Niet)-financiële rechtmatigheid

Financiële rechtmatigheid

Bij rechtmatigheid bestaat volgens het BADO een duidelijke relatie met het financiële beheer. De baten en lasten en de balansmutaties in de jaarrekening moeten tot stand komen in overeenstemming met de begroting en met van toepassing zijnde wettelijke regelingen waaronder gemeentelijke verordeningen. Deze vorm van rechtmatigheid wordt *financiële rechtmatigheid* genoemd.

Baten en lasten en balansmutaties zijn altijd het gevolg van financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan in de administratie. Financiële beheershandelingen zijn te onderscheiden in de vier categorieën opgenomen in onderstaande tabel.

Financiële beheershandeling	Omschrijving	Voorbeeld
Transacties	Een handeling waarbij een tegenprestatie wordt geleverd of verkregen.	Inkopen, verkopen.
Overdrachten	Een handeling waarbij financiële middelen van of aan personen en/of rechtspersonen worden overgedragen zonder dat direct sprake is van levering van een tegenprestatie.	Subsidies, uitkeringen, belastingen en heffingen.
Financieringen	Een handeling waarbij gelden worden uitgezet of opgenomen in verband met leningen en de daarbij behorende aflossing en rente.	Langlopende leningen, kasgeld, verstrekte kredieten.
Vermogensmutaties	Een handeling die leidt tot een mutatie in het vermogen en waarbij niet direct liquide middelen de organisatie binnenkomen of verlaten.	Afschrijvingen, mutaties in reserves en voorzieningen.

Niet-financiële rechtmatigheid

Voor rechtmatigheid bij handelingen en beslissingen van niet-financiële aard wordt de term niet-financiële rechtmatigheid gebruikt. Het gaat hier om het naleven van wetgeving over bijvoorbeeld privacy, milieu, arbeidsomstandigheden, ruimtelijke ordening, archivering, openbaarheid bestuur en plaatselijke verordeningen.

Deze handelingen hebben geen directe financiële consequenties. Het niet naleven van dergelijke wetgeving kan indirect echter wel financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld door claims of boetes). Middels het systeem van risicomanagement wordt hier aandacht aan besteed.