adlasz

adlasz *voor de slimme gemeente*

MAZARS

HANDBOEK 2018

adlasz *voor de slimme gemeente*

Copyright 2018 International Publishing & Sales bv

Wisselweg 33, NL-1314 CB ALMERE

www.riskcompliance.nl - info@riskcompliance.nl

Ontwerp: Erik-Jan van Tongeren - Glenn Rudolph

ISBN : 978-90-828099-0-9
NUR-code : 805
NUR-omschrijving : Bestuurs- en beleidskunde

Alle rechten voorbehouden. Niets van dit handboek mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand op openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige ander manier, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit dit handboek is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912, het Besluit van 20 juni 1974, Staatsblad 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Staatsblad 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW AMSTELVEEN). Voor het overnemen van gedeelte(n) van dit handboek in bloemlezingen, readers en anders compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient met zich tot de uitgever te wenden.

Inhoudsopgave

VOORWOORD

Voorwoord ..... **6 - 7**
Astrid van de Klift

GOVERNANCE & CONTROL

Algemeen kader voor control ... **10 - 25**
Roel van den Bersselaar

Governance bij gemeenten ..... **26 - 37**
Arie Elsenaar

Verbonden partijen: verantwoordelijkheden duurzaam organiseren ..... **38 - 49**
Harry ter Braak

De accountantscontrole bij gemeenten ..... **50 - 55**
Aad Scheepers

Controller, auditor en accountant en hun raakvlakken ..... **56 - 65**
Harrie de Blécourt

De komst van het 'In Control Statement' en de rol van de interne auditor ..... **66 - 71**
Michel Kee

In de praktijk: "Daadwerkelijk zorg dragen voor je doelen" .... **72 - 77**
Hendrik Damen

Case Havenbedrijf Moerdijk/ Port of Moerdijk: Het In Control Statement (ICS) ..... **78 - 87**
Ard van Kooten

RISICOMANAGEMENT

Risicomanagement als een doorlopend proces ..... **90 - 97**
Jack Kruf

Wat betekent de Algemene Verordening Gegevensbescherming (Avg) voor de gemeente? ..... **98 - 107**
Arnold Roozendaal

Online Reputatie en het 'vergeetrecht' ..... **108 - 111**
Willem van Lynden

FINANCIËN

Gemeentebegrotingen anders belicht ..... **132 - 145**
Johan de Kruijf

Publiek – private samenwerking gericht op economische groei ..... **146 - 155**
Jelle van der Weijde

Financiering van investeringen ..... **156 - 161**
Martijn Groenbroek

SOCIAAL DOMEIN

Redesign van het sociaal domein ..... **114 - 125**
Roel Korsmit

Elk kind heeft recht op buiten spelen ..... **126 - 129**
Ben van Dijk

INTERVIEW

Alles draait om aansturing ..... **164 - 169**
Frank van den Nieuwenhuijzen

1. Voorwoord

Nooit was het werken voor de lokale overheid interessanter dan op dit moment. Nooit was het ingewikkelder! De wereld om ons heen verandert in rap tempo. Van bestuurders en medewerkers wordt gevraagd daarop in te spelen. In veel gemeenten worden initiatieven van inwoners gestimuleerd en gefaciliteerd. Co-creatie en samenspel vergen een andere houding en cultuur. Daarbij moet soms van gebaande paden worden afgeweken en dienen grenzen bewust te worden opgezocht. Creatieve oplossingen zijn nodig om antwoorden te dichten op deze nieuwe vraagstukken.

Gemeenten zoeken om deze reden in toenemende mate de samenwerking op, zowel met omliggende gemeenten alsook met andere partners. Dit stelt overigens wel eisen aan de wijze waarop de governance is vormgegeven. In z'n algemeenheid kan gesteld worden dat de eisen in het kader van de verantwoording steeds complexer worden. Vanuit de accountant zijn de richtlijnen de laatste jaren aanzienlijk aangescherpt. Ook op het terrein van de privacy en informatiebeveiliging is dit aan de orde. Daarnaast zien we het landschap steeds politieker worden. Men schiet snel in de regelreflex, en wil vooral voorkomen dat fouten gemaakt kunnen worden. Beheersing van risico's is essentieel, maar moet in voldoende balans worden gebracht met ruimte om tot oplossingen te kunnen komen.

Dit wordt de uitdaging van de toekomst! De komst van het sociaal domein en omgevingswet vragen dit van gemeenten. Hoe komen we tot een creatieve en meedenkende overheid, terwijl we de risico's goed in beeld houden en weten te managen?

In het voorliggende boekwerk treft u interessante bijdragen van verschillende auteurs over het omgaan en beheersen van risico's. Namens de FAMO ben ik verheugd daar als partner een bijdrage aan te mogen leveren. Het is belangrijk om vooral niet zelf het wiel uit te vinden, maar te leren van elkaar! Veel plezier bij het lezen van de bijdragen.

ASTRID VAN DE KLIFT
Vice voorzitter FAMO

DE KOMST VAN HET 'IN CONTROL STATEMENT' EN DE ROL VAN DE INTERNE AUDITOR

MICHEL KEE
RA

Michel Kee is sinds begin 2017 partner bij Mazars Nederland en verantwoordelijk voor de GRIC praktijk. Deze adviestak bestrijkt internal audit, governance, risk management en interne controle in de publieke en private sector. Michel heeft een achtergrond in internal audit. Hij is voormalig bestuursvoorzitter van IIA Nederland en momenteel voorzitter van de raad van advies.

WELKE LESSEN KUNNEN WIJ TREKKEN UIT DE UK?

Als opvolging van een advies van de commissie Depla in 2015 over de vernieuwing van de BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten), wordt momenteel door het ministerie van Binnenlandse Zaken, in samenwerking met onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, voorbereidingen getroffen voor de invoering van een 'rechtmatigheidsverantwoording' voor gemeenten. In de UK is een 'in control statement' van gemeentebestuurders al vereist vanaf 2003 en is deze doorontwikkeld naar een breder 'governance statement' in 2012. Dit artikel geeft een doorkijkje naar de situatie in de UK. Welke lessen kunnen wij trekken uit de situatie in UK voor de ontwikkelingen in Nederland?

De gemeentewet vraagt hiertoe een aanpassing en deze wordt in de loop van 2018 verwacht. Dit betekent dat vanaf 2019 het College van B&W een dergelijke verantwoording jaarlijks zou moeten afgeven. Nu wordt een uitspraak over de financiële rechtmatigheid nog afgegeven door de accountant die ook de controle van de jaarrekening uitvoert. Dit is al meer dan 10 jaar het geval. Door het College jaarlijks expliciet een uitspraak te laten doen over de financiële rechtmatigheid van het handelen van de gemeente, wordt de nadruk gelegd op de primaire verantwoordelijkheid van de bestuurders zelf.

Dit is een gezonde beweging, die wij eerder hebben gezien in de private sector, aangemoedigd door de Nederlandse Corporate Governance Code.

Vergelijking tussen gemeenten UK en Nederland

Voordat wij ons gaan verdiepen in de ontwikkelingen in de UK is het van belang een vergelijking te maken tussen gemeenten in de UK en in Nederland. Het aantal gemeenten in de UK is met ongeveer 400 vergelijkbaar met de situatie in Nederland. Echter, gezien de omvang van de totale bevolking, is een gemeente in de UK gemiddeld 4 keer groter dan in Nederland. Dat betekent over het algemeen dat een gemeente in de UK een bredere basis heeft zich goed te organiseren.

UK gemeenten 4 keer groter dan in NL			
UK		NL	
Population	65,5 million	17,1 miljoen	Inwoners
# Councils	418	388	# gemeenten
Average per Council	156.000	44.000	Gemiddelde gemeente

Geschiedenis van 'in control statements' in de UK

In 1995 werden door de Nolan Commissie de '7 Principles of Public Life' uitgebracht als antwoord op onethisch gedrag van een aantal politici. Dit was de belangrijke nieuwe regelgeving in de UK op het gebied van governance en relevant voor gemeenten. Voorts zijn vanaf 2003 de besturen van gemeenten in de UK verplicht om jaarlijks een 'Statement on Internal Control' af te geven. De belangrijkste aanleiding hiervoor was het naar buiten komen van een aantal serieuze schandalen èn de gemiddeld lage kwaliteit van de interne beheersing. Daarmee werden dezelfde stappen gezet als in de private sector onder invloed van 'The Turnbull report' (1998) en 'The Combined Code' (2003).
Het 'Statement on Internal Control' bestreek vooral het financiële domein en was ook onderdeel van de jaarrekening en daarmee van de jaarlijkse accountantscontrole.

Statement on Internal Control

The Statement on Internal Control was required to included appropriate disclosures to detail the extent to which the Authority is carrying out its activities in accordance with proper pratices:

1. *acknowledgement of the Authority's responsibillity for ensuring that a sound system of internal control is maintained and reviewed (including the review process followed).*
2. *conformation that the system on internal control was in place for the duration of the financial year and remained so up until date of approval of the annual accounts to provide reasonable assurance of effectiveness.*
3. *reference to an ongoing risk management process designed to idetify and prioritise the risk to the achievementof the Authority's policies, aims and objectives.*
4. *a description of the key elements of the internal control environment*
5. *conformation that the results of the review of effectiveness of internal control have been discussed by the Authority and where appropriate, details of actions taken/proposed to deal with significant control issues*

Als response op een aantal onregelmatigheden in de publieke sector is de eis voor het jaarlijks afgeven van het 'Statement on Internal Control' in 2012 vervangen door een bredere 'Annual Governance Statement'. Verantwoording moet daarmee ook worden afgelegd over het governance systeem, het bredere risicomanagement en ethiek, inclusief actieplannen ('forward looking'). Dit is een forse opgave voor veel gemeenten.

Geschiedenis van 'UK statements'

UK		Wat
In Control Statement	2003	Focus op financiën, onderdeel van jaarrekening en accountantscontrole
Annual Governance Statement	2012	Governance, risicomanagement, ethiek, verbeterplannen ('forward looking'), marginale toetsing accountant

Annual Governance Statement

Describe the key elements of the system and processes that comprise the Authority's governance arrangements including arrangements for:

1. *identitfying and communicating the Authority's vision of its purpose and intended outcomes for citizens and service users*
2. *reviewing the Authority's vision and its implications for the Authority's governance arrangements*
3. *measuring the quality of services for users, for ensuring they are delivered in accordance with the Authority's objectives and for ensuring that they represent the best use of resources*
4. *defening and documenting the roles and responsibilities of the executive, nonexecutive, scrutiny and officer functions, with clear delegation arrangements and protocols for effective communication*
5. *developing, communicating and embedding codes of conduct, defining the standards of behaviour for members and staff*
6. *reviewing and updating standing orders, standing financial instructions, a scheme of delegation and supporting procedure notes/manuals, which clearly define how decisions are taken and the processes and controls required to manage risk*
7. *undertaking the core functions of an audit committee, as identified in CIPFA's Audit Committees - Practical Guidance for Local Authorities*
8. *ensuring compliance with relevant laws and regulations, internal policies and procedures, and that expenditure is lawful*
9. *whistle-blowing and for receiving and investigating complaints from the public*
10. *identifying the development needs of members and senior officers in relation to their strategic roles, supported by appropriate training*
11. *establishing clear channels of communication with all sections of the community and other stakeholders, ensuring accountability and encouraging open consultation*
12. *incorparating good governance arrangements in respect of partnerships and other group working as identified by the Audit Commision's report on the governance of partnerships,1 and reflecting these in the authority's overall governance arrangements*

Wat zijn de belangrijkste lessen uit de UK

Waar het 'Statement on Internal Control' veelal met standaard teksten werd gevoed en statisch werd bevonden, is het 'Annual Governance Statement' veel meer een verantwoording over het proces om beter 'in control' te komen met aandacht voor gerealiseerde verbeteringen en plannen. Deze meer dynamische vorm nodigt uit tot een dialoog tussen bestuurders en de statutair verplichte Audit Commissie. Voorheen was het statement vooral een formaliteit.

Verder is in de loop van de jaren het statement meer gebruikersvriendelijk en toegankelijk geworden, ook door versimpeling van de gebruikte terminologie en de lay-out.

Lessen uit UK	
Inhoud	Minder standaard en repeterend, aandacht voor tekortkoming, plannen, gebruikersvriendelijke taal en lay-out
Eigenaarschap	Eigenaarschap gegroeid, IAF niet verantwoordelijkheid, wel ondersteunend
Proces	Assurance, beteringen, monitoring als continue proces, niet alleen jaareinde
Opleiding	Continue training en communicatie nodig

Een ander leerpunt gaat over het eigenaarschap. In de begintijd werd nog veel naar interne controle specialisten gekeken; deze specialisten zouden het statement wel voorbereiden. In de loop van de jaren is het eigenaarschap gegroeid; interne beheersing is een integraal onderdeel van de gemeentelijke activiteiten en processen. Het management is primair verantwoordelijk. In de begintijd was er eens per jaar aandacht voor het voorbereiden van het statement; als een formaliteit bij de afsluiting van het jaar. Inmiddels is de verantwoording aan het einde van het jaar veel meer het sluitstuk op een continue proces van risicomanagement, audits, verbeterinitiatieven en monitoring. Om een 'In Control Statement' effectief te implementeren is training nodig en communicatie naar betrokkenen. Het vraagt om een projectaanpak.

De rol van Interne Audit

Sinds jaar en dag is het hebben van een interne audit functie (IAF) bij gemeenten in de UK een statutaire verplichting. In de periode 2000 tot 2012 waren IAFs overwegend in-house georganiseerd. De interne auditors waren veelal financieel georiënteerd en ondersteunden het bestuur om een 'Statement on Internal Control' af te kunnen geven. Na de introductie van het bredere 'Annual Governance Statement' in 2012 werd van de interne auditors een andere rol verwacht. Andere competenties waren nodig om het bestuur effectief bij te staan met als doel de processen rondom governance, risicomanagement en interne beheersing (continue) te verbeteren en als sluitstuk daarvan tot een 'Annual Governance Statement' te komen. Het werd minder financieel. Veel interne audit teams hadden echter moeite deze stap te zetten. Gemeenten hebben daarom vanaf 2012 veelal externe bureaus ingeschakeld om de in-house interne audit teams te versterken en om daarmee samen te werken. Co- en outsourcing van interne audit was populair en nam een grote vlucht. Inmiddels is een trend ingezet dat gemeenten de krachten bundelen om - al dan niet met ondersteuning van een extern bureau - een stevig interne audit team op te zetten dat een groep van gemeenten kan bedienen.

Ontwikkelingen Interne Audit	
UK	Rol IAF
In Control Statement	IAF verplichting voor gemeenten, In-house IAF, focus op financiën (2000-2012)
Annual Governance Statement	IAF verplichting voor gemeenten, verbreding naar operational audit, IAF co/out sourcing populair (2012-nu)
	Trend naar Shared Service Centers voor 'niet-grote' gemeenten, ook voor IAF (nu)

Is de vergelijking wel relevant?

In de UK wordt aan de andere kant van de weg gereden, is de euro niet van de grond gekomen, wordt met andere gewichten gewogen en worden nu de voorbereidingen getroffen voor de Brexit. Er wordt weleens gezegd dat het toch wel een ander volk is. Ondanks de verschillen zijn er zeker veel kansen om lessen te trekken uit de ervaringen in de UK op het gebied van governance van gemeenten, zoals in dit artikel geschetst. Daarbij wordt opgemerkt dat ook in de private sector de UK altijd al voorop heeft gelopen op het gebied van corporate governance. Daarnaast heeft de UK ook grote stappen gezet op regelgeving rondom ethiek door de introductie van de 'UK Bribery Act' in 2010, die wordt gezien als leidende internationale regelgeving.

Hoe nu verder?

In Nederland zijn nu de voorbereidingen aan de gang om gemeenten te verplichten tot het afgeven van een 'rechtmatigheidsverantwoording'. In vergelijking met de UK is dit een bescheiden stap en wordt deze vrij laat ingezet. Opgemerkt wordt dat een dergelijk statement als een wettelijk minimum kan worden gezien. Gemeenteraden hebben de ruimte het College om meer te vragen; bijvoorbeeld om stappen te zetten voor het verbeteren van de interne beheersing rondom aanbestedingen in de zorg of met betrekking tot de maatregelen rondom de bescherming van persoonsgegevens of informatiebeveiliging. En zo zijn er nog veel meer belangrijke onderwerpen op de agenda van de gemeentebesturen.
Zeker na de overgang van het sociale domein van het Rijk naar gemeenten is de complexiteit van de gemiddelde gemeenteorganisatie sterk toegenomen en aan verandering onderhevig. Het verder professionaliseren van de organisatie is daarmee van grote betekenis om verantwoord met publieke middelen om te gaan. Maar vooral ook om de service van de gemeente aan de inwoners (klanten) naar tevredenheid en in continuïteit te kunnen organiseren.

Interne beheersing zou daarmee hoger op de agenda van het College en de Raad moeten komen. De (politieke) cultuur helpt daarbij overigens niet mee; interne beheersing leeft totaal niet. College en Raad vinden het bijvoorbeeld ook moeilijk de resultaten van de accountantscontrole goed te begrijpen. Verder is de interne auditfunctie, breder dan financieel, nog nauwelijks van de grond gekomen.
Veel actoren binnen de gemeenten kunnen dus stappen zetten om beter 'in control' te komen en de bestuurders daarbij te ondersteunen. Zo kunnen onder meer de controller, de verbijzonderde interne controle functionaris of interne auditor (indien aanwezig) van grote waarde zijn om de interne beheersing binnen gemeenten op een hoger niveau te brengen. Hierbij wordt opgemerkt dat er grote verschillen bestaan in grootte van gemeenten in Nederland; van Amsterdam tot Schiermonnikoog. Voor juist de middelgrote en kleine gemeenten is de uitdaging nog groter dan bij de grotere gemeenten. Deze kleinere gemeenten zouden bijvoorbeeld kunnen samenwerken in een 'gemeenschappelijke regeling', al dan niet met ondersteuning van een externe partner. Het zou ook mooi zijn om met clusters van gemeenten, van groot tot klein, op de hoofdonderwerpen van interne beheersing (wat is de top 10?) best practices te ontwikkelen en te verspreiden om zo de interne beheersing bij gemeenten te versterken, en daarbij ook oog te hebben voor het verbeteren van de efficiëntie. De ontwikkelingen in de UK zou gemeenten in Nederland zeker ook kunnen aanmoedigen om over meer onderwerpen, dan alleen de (financiële) rechtmatigheid, verantwoording af te leggen en een bredere 'in control' dialoog te voeren tussen Raad en College. In de UK duurde het van 2003 tot 2012 voordat de 'enge' 'Statement on Internal Control' werd verbreed naar de 'Annual Govenance Statement'. Je zou denken dat we dat in Nederland sneller kunnen doen. Welke gemeente laat het goede voorbeeld zien?

Lokaal bestuur is de verzamelnaam voor gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en alle organisaties waarin gemeenten participeren. Lokaal bestuur zit dicht bij de individuele burgers en vraagt daarom om zorgvuldig handelen door lokale politici. Dit handelen moet doelmatig en rechtmatig zijn, want het betreft gemeenschapsgeld. Lokaal bestuur gaat immers over het verlenen van vergunningen voor activiteiten van de burgers. Lokaal bestuur beslist ook over het al dan niet toekennen van bijstand of zorg en legt belastingen op. Allemaal zaken die de burger niet alleen direct in de portemonnee raken, maar ook in zijn welbevinden. En dit alles doet het lokaal bestuur onder een openbaar vergrootglas. De Wet Openbaarheid van Bestuur zorgt ervoor dat elke burger weet en kan weten welke activiteiten worden ondernomen en waarom. Daarnaast moet het lokaal bestuur aan veel partijen uitvoerig verantwoording afleggen over de besteding van de haar toevertrouwde middelen.

Kortom, lokaal bestuur moet er voor zorgen goed te functioneren. In control zijn is noodzakelijk. Bij dit streven naar in control zijn wordt de balans gezocht en gevonden tussen "de bedoeling" en de "systeemwereld". De systeemwereld betreft het voldoen aan regels ("compliance").

In de praktijk is het vinden van deze balans razend ingewikkeld. Te veel nadruk op de bedoeling zet rechtmatigheid en doelmatigheid onder druk. Te veel nadruk op de regels van de systeemwereld leidt tot "paarse krokodillen" en hoge compliance-kosten en het uit het oog verliezen van de bedoeling.

Adlasz is een adviesbureau dat de afgelopen tien jaren zijn sporen heeft verdiend in het vinden van de balans tussen de bedoeling en het voldoen aan regels (compliance). De partners van dit adviesbureau weten precies hoe het lokaal bestuur in balans in control kan zijn. In balans met de bedoeling en in balans met compliance. Zoals de vis die in het water zwemt en zelf niet doorheeft dat hij kan zwemmen.

Het is goed voor het functioneren van het lokaal bestuur in Nederland als de visies van verschillende experts worden gedeeld, zoals in dit boek. Het delen van visies en ervaringen is immers slim. Slim omdat delen altijd goed is en omdat we met ons allen meer weten dan alleen.

Ik wens u veel leesplezier en inhoudelijke verrijking bij het werken met de

"adlasz voor de slimme gemeente".

PIET KLOP RA MGA
Partner Public Values BV

€ 49,50

ISBN 978-90-828099-0-9

RISK & COMPLIANCE
Platform Europe

RISK & COMPLIANCE
Platform Europe

Adlasz voor de slimme gemeente

Uitgever	:	International Publishing & Sales bv
ISBN	:	978-90-828099-0-9
NUR-code	:	805
Prijs	:	€ 49,50 (incl. 6% BTW)

Dit handboek 2018 voor de slimme gemeente omvat bijdragen van gerenommeerde specialisten uit de sector van het lokaal bestuur. In het handboek vindt u niet alleen de theoretische achtergrond, maar de vertaalslag naar de praktijk wordt ook gemaakt, waardoor het echt een onmisbaar handboek is geworden voor de slimme gemeente!

Alle artikelen en bijdragen zijn netjes en overzichtelijk met aparte kleuren ingedeeld in rubrieken en voorzien van nuttige illustraties en tabellen. Na het voorwoord van FAMO vindt u de rubrieken Governance en Control, Risicomanagement, Sociaal Domein en Financiën om af te sluiten met het interview met de gemeente Schouwen-Duiveland.

Bestel het boek op:

Bestel dit boek op

www.riskcompliance.nl/adlaszvoordeslimmegemeente