

Onderzoeksplan interne audits 2016 Gemeente Renkum volgens Gemeentewet, art. 213a.

Aanleiding

Artikel 213a van de Gemeentewet schrijft voor dat het college verplicht is om periodiek onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Anders dan de onderzoeken door de Rekenkamercommissie, gaat het hierbij om *zelfonderzoek*. Het college onderzoekt het eigen bestuur, zoals uitgevoerd door de ambtelijke organisatie.

De verordening "onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid" vormt de basis voor de uitvoering van interne audits. Op basis van deze verordening wordt minstens één doelmatigheids- en/of doeltreffendheidsonderzoek per jaar uitgevoerd. Daarnaast is het streven om vier andere auditactiviteiten uit te voeren, waarbij aandacht wordt gegeven zowel aan het toetsen van processen als aan de implementatie van de nodige verbetermaatregelen. In bijlage 2 treft u de lijst van de auditinstrumenten.

De auditcyclus

De auditcyclus van de gemeente Renkum is ingericht op basis van de kwaliteitscirkel van Deming (Plan-Do-Check-Act):

Doel

Het doel van de auditcyclus is om te komen tot een systematische bewaking van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en werkprocessen. Door de uitvoering van onderzoek wordt het inzicht in de eigen prestaties vergroot: wat doet de organisatie goed en waar zijn verbeteringen in de processen mogelijk. Medewerkers worden bewust van kritische stappen in processen en worden uitgedaagd om mee te denken in mogelijkheden om processen te verbeteren. Daarnaast wordt expliciet aandacht besteed aan de implementatie van verbetermaatregelen en aan de controle of verbetermaatregelen zijn doorgevoerd en leiden tot het gewenste effect. Zo ontstaat er een cyclisch proces van *leren* en *verbeteren*.

Reikwijdte

De onderzoeken en overige auditactiviteiten richten zich op het beleid en werkprocessen. Het is niet de bedoeling beleidskaders ter discussie te stellen. Wel kunnen uit de onderzoeken adviezen voortvloeien die kunnen worden betrokken bij de actualisatie van beleid.

De reikwijdte van iedere activiteit strekt zich volgens de verordening in beginsel uit over alle organen, organisatie-eenheden en instellingen waarvoor de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk is of waarvan de activiteiten geheel of in belangrijke mate door de gemeente worden bekostigd. Eventuele inperking van de reikwijdte zal per onderzoek vooraf worden aangegeven.

Mate van diepgang

Zowel de onderzoeken als de andere instrumenten richten zich primair op beleid, processen en procedures en de output hiervan. Er zal geen waardeoordeel worden gegeven over de kwaliteit van medewerkers, maar wel over de inrichting en werking van processen en procedures dan wel over de output hiervan.

Betrokken actoren

De onderzoeken worden uitgevoerd onder regie van de auditor, die rechtstreeks verantwoording aflegt aan de gemeentesecretaris. Bij elk auditonderzoek wordt zij ondersteund door twee of meer collega's, samen vormend het auditteam. Voorbereiding en rapportage liggen per definitie bij de auditor.

Afstemmingsoverleg

Sinds de invoering van de interne audits en de rekenkamercommissie is bij de gemeente sprake van vijf controleorganen: de *accountant*, de *rekeningcommissie*, de *rekenkamercommissie*, de *concern controller* en de *auditor*. Jaarlijks vindt tussen hen afstemmingsoverleg plaats. Enerzijds kan worden gewaakt voor overlap, anderzijds kan ook de druk in acht worden genomen die al deze onderzoeken op de ambtelijke organisatie legt. In het afstemmingsoverleg 2015 zijn geen doublures naar voren gekomen in de onderzoeksprogramma's van bovengenoemde organen voor 2016.

Bevoegdheden, verantwoordelijkheden, opdrachtgeverschap

De bevoegdheden, verantwoordelijkheden en opdrachtgeverschap in het kader van de interne onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid liggen als volgt:

- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid
 - o Vaststellen: raad
- Onderzoeksplan
 - o Opstellen: auditor
 - o Vaststellen: college
 - o Kennisname: raad (uiterlijk 31 december)
- Uitvoering onderzoeken en terugkoppeling in de organisatie
 - o Opdrachtverlening via het plan van aanpak: college
 - o Uitvoering van het onderzoek: auditteam (onder regie van de auditor)
 - o Terugkoppeling in de organisatie: Management Team
- Rapportage onderzoeken
 - o Opstellen: auditor
 - o Vaststelling: college
 - o Kennisname: raad

Doorlooptijd en frequentie

Er kan slechts een globale inschatting worden gemaakt van de doorlooptijd van de onderzoeken en de overige auditactiviteiten. Het uitgangspunt in de verordening is om op jaarbasis minstens één product of achterliggende proces aan een doelmatigheids- of doeltreffendheidsonderzoek te onderwerpen. Daarnaast is het streven om minstens vier andere activiteiten (inclusief monitoring en coördinatie van de verbeterplannen) jaarlijks uit te voeren.

Inventarisatie onderwerpen

Jaarlijks stelt de auditor een inventarisatie op van mogelijke auditonderwerpen voor een doelmatigheids- en/of doeltreffendheidsonderzoek. Uit de inventarisaties blijkt dat er binnen de organisatie een brede behoefte aan onderzoek bestaat. De onderwerpen kunnen in vier hoofdcategorieën gerangschikt worden:

- 1) Beleidsproces (ontwikkelen, uitvoeren en burgerparticipatie)
- 2) Projectmatig- en procesmatigwerken
 - 2a. Projectmatigwerken: de werkzame elementen van projectmatigwerken
 - 2b. Procesmatigwerken: grip op alle gemeentelijke processen;

- focus op specifieke werkprocessen (zoals: beheer en onderhoud sportaccommodaties, melding huiselijk geweld, toeristenbelasting, contractenbeheer, netwerken, enz.)
- 3) Samenwerking (drie dimensies: intern, intergemeentelijk, met inwoners)
 - 4) Ontwikkelingen (beleidsmatige en organisatorische)

Na een globale beoordeling van de onderwerpen op prioriteit en “timing” voor een onderzoek 213a heeft de auditor de volgende **short list** met de concern controller en directie besproken:

- Vervolgonderzoek “beleids- en uitvoeringscyclus”: op basis van de resultaten van het lopende onderzoek naar VVE en Verkeer, het proces van beleidsontwikkeling en uitvoering gemeentebreed doorlichten;
- Procesmatigwerken: “Grip op gemeentelijke processen”. In het kader van intergemeentelijke samenwerking en doorontwikkeling van ZGW is het van belang dat de inrichting, beheersing en verbetering van processen goed verloopt;
- Projectmatigwerken: “Versterk wat goed gaat”. Verkennend onderzoek naar de werkzame elementen van projectmatigwerken met het doel om te leren van de uitvoeringspraktijk en de aandachtspunten te verhelpen.

Selectie criteria

Uit de shortlist wordt een onderwerp geselecteerd voor een doelmatigheids- en /of doeltreffendheidsonderzoek in 2016. De bovengenoemde onderwerpen uit de shortlist zijn getoetst aan de volgende criteria:

- Het onderwerp heeft betrekking op de doelmatigheid en/of doeltreffendheid van het beleid en/of werkprocessen (art. 213a)
- Het onderwerp heeft prioriteit in het gemeentelijke beleid/de interne controle
- Het onderwerp is rijp voor een onderzoek (juiste timing)
- De resultaten van het onderzoek dragen bij aan verhoging van de kwaliteit van de procesbeheersing en verdere afstemming tussen beleid en uitvoering
- Het onderwerp is voor de bedrijfsvoering van belang
- Het onderwerp is vanuit financieel perspectief relevant voor de gemeente Renkum
- Er is sprake van spreiding over de gemeentelijke beleidsterreinen in opvolgende onderzoeken
- Er is zo weinig mogelijk sprake van overlap met de onderzoeken van de rekenkamercommissie en de accountant.

Onderzoeksplan 2016

Op basis van het bovenstaande én van de jaarlijkse monitoring van de verbeterplannen is het voorstel aan uw college om de volgende auditactiviteiten uit te voeren in het jaar 2016:

- 1) Lijncontrole/terugblikonderzoek n.a.v. audit “Onderhoud wegen” (doorgeschoven uit onderzoeksplan 2015)
- 2) Doelmatigheidsonderzoek: “Grip op processen”. In het kader van intergemeentelijke samenwerking en doorontwikkeling van ZGW is grip op processen urgent. We onderzoeken hoe het ontwerpen, het beheersen en het verbeteren van gemeentelijke processen in de praktijk verloopt met het doel om waar nodig deze cyclus verder te stroomlijnen.
- 3) Lijncontrole n.a.v. audit “Vastgoedbeheer”
- 4) Monitor verbeterplannen, twee keer per jaar
- 5) Coördinatie nieuwe verbeterplannen

Voor een volledig overzicht van de diverse auditwerkzaamheden, verwijst ik u naar Bijlage 1.

Werkwijze

Per onderzoek zal worden aangegeven wat de methode van onderzoek is. Het daadwerkelijke onderzoek wordt gestart met een definitieve formulering van de onderzoeksoopdracht:

- Waarom dit onderwerp
- Op welke specifieke aspecten wordt ingezoomd

- Afbakening van het object van onderzoek
- Wie is opdrachtgever en wie is geauditeerde
- Wat zijn de doelstellingen van het auditonderzoek (toetsen doelmatigheid of doeltreffendheid)
- Wat zijn de randvoorwaarden / kaders waarbinnen het onderzoek moet plaatsvinden
- Hoe is de samenstelling van het auditteam
- Hoe ziet de doorlooptijd er uit
- Wat is de termijn voor rapportage over de follow up van de aanbevelingen
- Zijn er specifieke afspraken over bijvoorbeeld vertrouwelijkheid

Als dit alles is vastgesteld, start het vooronderzoek. De volgende elementen maken deel uit van het vooronderzoek:

- Kennismaking auditteam met de proces- of producteigenaar
- Verzamelen van informatie (documenten, beleidsnota's, strategische beleidsplannen, besturingsmodellen, managementcontracten, werkplannen, managementrapportages etc.)
- Bouwen van een referentiemodel/normenkader/toetsingskader
- Wat denkt het auditteam aan te treffen tijdens het veldonderzoek aan bijvoorbeeld kwaliteit van beheersingskaders, beheersingsmaatregelen en de werking daarvan
- Maken van een planning ten behoeve van het veldonderzoek en eventueel vooraf vragen opstellen voor de interviews.

Vervolgens start het veldonderzoek en vindt de analyse van de resultaten plaats:

- Het houden van interviews en verslaglegging daarvan
- Het verzamelen / inzien van bewijsstukken
- Verificatie van het referentiemodel aan de hand van de aangetroffen situatie
- Hoe is de managementinformatievoorziening geregeld
- Bespreken van de bevindingen en voorlopig oordeel met de proces- of producteigenaar

Tot slot wordt een auditrapport geschreven en in het DT besproken. Het DT legt de uitwerking van de aanbevelingen in handen van de proces/producteigenaren. Deze zijn verantwoordelijk voor het verbeterplan. Het college stelt zowel het auditrapport als het bijbehorende verbeterplan vast en beide worden vervolgens (gelijktijdig) ter kennisname aan de raad voorgelegd.

Communicatie

Jaarlijks wordt vóór 31 december het onderzoeksplan voor het daaropvolgende jaar ter kennisneming voorgelegd aan de raad. Voorafgaand hieraan worden de proces- of producteigenaren op de hoogte gesteld van het feit dat zij het komende jaar betrokken zijn bij een organisatieonderzoek.

In eerste instantie zal terugkoppeling van resultaten plaatsvinden door het DT aan de proces- of producteigenaren. Zij ontvangen een uitgebreide rapportage van de onderzoeksresultaten en de aanbevelingen. Vervolgens zal door de proces- of producteigenaar een verbeterplan worden opgesteld, waarna beide documenten ter vaststelling worden voorgelegd aan het college. Na vaststelling door het college worden zowel het rapport van het doelmatigheids- en/of doeltreffendheidsonderzoek als het desbetreffende verbeterplan ter kennisname aangeboden aan de raad. Ook ontvangt de raad, bij de begroting en het jaarverslag, informatie over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de verbeterplannen en de overige auditactiviteiten.

Follow up van de aanbevelingen

Binnen acht weken nadat de product- of proceseigenaar de resultaten en de aanbevelingen van het DT teruggekoppeld heeft gekregen, geeft eerstbedoelde hierop een schriftelijke reactie. Hierin is opgenomen welke aanbevelingen op welke termijn zullen worden overgenomen respectievelijk welke maatregelen op welke termijn zullen worden getroffen. Als hierover intern overeenstemming is, vormt dit de basis voor het volgen van de follow-up van de audits.

Bijlage 2 Het auditinstrumentarium in de gemeente Renkum

Het auditinstrumentarium is m.i.v. 2014 verruimd om flexibeler in te spelen op ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie en de beschikbare tijd zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. De doelmatigheid- en doeltreffendheidonderzoeken zullen wij toepassen op de onderwerpen die daar om vragen. Voor andere onderwerpen kunnen wij gebruik maken van voor dat onderdeel efficiëntere instrumenten. Het gaat dan om: lijncontroles, kaderstellend onderzoek, waarderend onderzoek, monitoring en coördinatie verbeterplannen.

- In een *doelmatigheidsonderzoek* staat het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen centraal.
- Met een *doeltreffendheidsonderzoek* wordt inzicht gegeven in de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten van beleid ook daadwerkelijk worden behaald.
- *Kaderstellend onderzoek*: hierbij richten we ons op het toekomstige uit te voeren beleid. Een dergelijk onderzoek wordt in de wetenschap aangeduid als een ex ante effectiviteitanalyse. Aan de hand van een effectiviteitanalyse vooraf (ex ante) wordt bepaald welk beleid gevoerd moet worden om de beoogde effecten te realiseren. In overleg met de proceseigenaar stelt het auditteam het normenkader en het toetsingskader op. De auditfunctie kan dan worden ingezet voor het brengen van samenhang tussen beleid en uitvoering en een goede eerste inrichting van het proces.
- *Waarderend onderzoek*: dit type onderzoek gaat uit van het principe 'leren van het verleden, ontwikkelen op successen, krachten en gedeelde waardes'. Het gaat uit van het resultaat, waar willen we naartoe, en van de krachten in de organisatie in plaats van de tekortkomingen. Wat willen we wel? Dit wil niet zeggen dat het onderzoek en de bevindingen niet kritisch zijn, of niet benoemen wat er niet goed gaat. De focus is echter bewust ontwikkelings- en oplossingsgericht.
- *De lijncontrole* heeft betrekking op de processen uit de voorgaande audits, die al afgesloten zijn. Het doel hiervan is om cyclisch te beoordelen of er aanleiding is een proces opnieuw onder de loep te nemen. Daarnaast doet de auditor voorstellen om de beheersing van het proces waar nodig te optimaliseren.
- *De quick scan* is een instrument om niet eerder onderzochte processen te beoordelen. De auditor gebruikt de scan om zich een oordeel te vormen over de procesbeheersing en waar nodig voorstellen te doen om het proces te optimaliseren.
- *De coördinatie van nieuwe verbeterplannen*: in de verbeterplannen geven de desbetreffende proceseigenaren aan, hoe en op welke termijn de aanbevelingen, die uit de audit voortvloeien, worden opgevolgd. De auditor bewaakt de eenheid en consistentie van de verbeterplannen van de proceseigenaren.
- *De monitoring van de verbeterplannen* heeft betrekking op alle verbeterplannen die nog niet afgesloten zijn en geldt als sturingsinstrument voor het DT.