

Internes Kontrollsystem (IKS)

Einwohnergemeinde Recherswil
Hauptstrasse 56, 4565 Recherswil



Konzepthandbuch IKS

Internes Kontrollsystem der Einwohnergemeinde Recherswil

Inhalt

1. Ausgangslage	2
2. Gesetzliche Grundlagen	2
3. Zielsetzung	3
4. Risikoidentifikation / Festlegung der IKS relevanten Prozesse und Arbeiten	3
5. Risikobeurteilung	3
6. Kern- und Erwägungsbereiche	4
7. Kontrollmassnahmen	5
8. Verantwortlichkeiten	5
9. Berichterstattung.....	6

1. Ausgangslage

Das vorliegende Konzepthandbuch dient dem Gemeinderat und dem bzw. der IKS-Verantwortlichen als Grundlage, um ein internes Kontrollsystem (IKS) nach den eigenen Bedürfnissen aufzubauen und zu unterhalten.

Es bestehen bereits heute interne Kontrollen wie Unterschriftenregelungen, Kompetenzzuteilungen oder Prozessbeschreibungen. Interne Kontrollen ergeben sich aus der Aufbauorganisation einer Gemeinde (Organigramm) beispielsweise über Stellenbeschreibungen oder Funktionstrennungen. Letztlich wirken die Gemeindeorgane und insbesondere die Prüf- und Kontrollorgane wie die interne Finanzkommission oder die externe Revisionsstelle durch ihre kontrollierende und überwachende Tätigkeit mit.

Das IKS versteht sich als Aufbauorganisation einer Risikobeurteilung, von Prozessen und Kontrollmassnahmen/-aktivitäten:



2. Gesetzliche Grundlagen

Folgende im Gemeindegesetz festgehaltenen Grundlagen bilden die Rahmenbedingungen des internen Kontrollsystems:

§ 135^{bis} GG (Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992)

¹ Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen.

² Der Gemeinderat trifft die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

³ Er berücksichtigt dabei die Risikolage, das Kosten-/Nutzenverhältnis und die Gemeindegrösse.

3. Zielsetzung

Die Einwohnergemeinde Recherswil definiert ihr internes Kontrollsystem als Gesamtheit aller vom Gemeinderat und von der Verwaltung als erheblich angeordneten Massnahmen, die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen und insbesondere finanzielle Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Das IKS ist ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe der Verwaltung eingebetteter Prozess, der von den Mitarbeitenden durchgeführt wird. Konkret geht es darum, Massnahmen zu treffen und mögliche Risikofaktoren, welche die Zielerreichung der Verwaltung gefährden können, frühzeitig zu erkennen, zu vermeiden oder deren Schadensausmass zu minimieren.

Ziele des IKS sind:

- Risiken für die Einwohnergemeinde zu erkennen und sich deren bewusst zu sein;
- das Gemeindevermögen zu schützen;
- die Zuverlässigkeit und die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und der Rechnungslegung zu gewährleisten;
- die Gesetze, Normen und Reglemente zu bewirtschaften und einzuhalten;
- die Bedürfnisse der Behörden und der Bevölkerung nach Information, Transparenz und Durchgängigkeit abzudecken;
- die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung und der betriebsrelevanten Prozesse sicherzustellen;
- eine verlässliche Berichterstattung über das IKS zu gewährleisten.

4. Risikoidentifikation / Festlegung der IKS relevanten Prozesse und Arbeiten

Bei der Risikoidentifikation wird innerhalb der zuständigen Abteilung festgelegt, welche Prozesse und Arbeiten geprüft werden sollen. Auf der einen Seite sollen sowohl finanzielle Risiken, gesetzliche Risiken (fehlende Umsetzung von Vorgaben), aber auch betriebliche Risiken erfasst werden, welche einen hohen Einfluss auf die Finanzen der Einwohnergemeinde haben.

5. Risikobeurteilung

Im Gemeinwesen bestehen Risiken wie zum Beispiel fahrlässige Geschäftsführung im Umgang mit dem Gemeindevermögen oder die Nichtbefolgung von rechtsetzenden Reglementen, welche Regresskosten auslösen können. Diese politischen oder strukturellen Gegebenheiten sind periodisch von den verantwortlichen Gremien (Gemeinderat, IKS-Verantwortliche/r, Verwaltung) zu thematisieren. Sofern aus der Risikobeurteilung Risiken mit rechtlichen, finanziellen oder betrieblichen Auswirkungen hervorgehen, sind diese mit einem IKS zu erfassen. Entscheidend ist, dass die Risiken erkannt und systematisch überwacht werden. Der Umgang mit Risiken führt zu einem gezielten und bewussten Ressourceneinsatz und spart finanzielle Mittel. Es resultiert eine ausbalancierte, gute und bewusste Steuerung des Gemeinwesens und die Gewissheit, dass auftretende Fehler routinemässig und geordnet ausgeräumt werden können.

Die Risiken können in folgende Kategorien unterschieden werden:

Risikoart	Beispiele
Rechtlich	<ul style="list-style-type: none"> • fehlende bzw. widersprüchliche rechtliche Grundlagen • Verstösse gegen Rechtsgrundlagen • Unvollständige, nicht bewirtschaftete, fehlende oder nicht aktuelle Verträge
Betrieblich	<ul style="list-style-type: none"> • Personalvakancen / fehlende Stellvertretungen • IT-Ausfall / Datenverlust • Ungenügende Datensicherheit • Ungenügende Infrastruktur • Mangelnde bzw. fehlende Kommunikation • Haftungsrisiken
Finanziell	<ul style="list-style-type: none"> • Veruntreuung • Diebstahl • Forderungsausfälle (Verluste) • Anlagerisiko • steigende Kosten • steigende Verschuldung • falsche Rechnungslegung • unvollständige Rechnungslegung

6. Kern- und Erwägungsbereiche

Die Gemeindeorganisation (Gemeindeverwaltung) ist einer Risikobeurteilung zu unterziehen. Zu diesem Zweck sind im Gemeinwesen die wesentlichen Geschäftsbereiche zu benennen. In der Folge sind die wesentlichen Eckpfeiler, welche im IKS der Einwohnergemeinde eingegliedert werden, in einer groben Übersicht aufgeführt; die durch den Kanton vorgegebenen Minimalanforderungen sind unter dem Abschnitt Kernbereiche aufgeführt. Je Risikobeurteilung sind diese mit den Erwägungsbereichen zu ergänzen.

Kernbereiche
000 Allgemeine Verwaltung und Organisation (Aufbauorganisation, Verwaltungsleitung, Einwohnerregister usw.)
200 Steuerwesen (Steuerregister, Steuereinfakturierung, Inkassowesen, Verlustscheinverwaltung usw.)
500 Bauwesen (Baubewilligungsverfahren, Baugebühren, Anschlussgebühren usw.)
700 Personalwesen (Personaladministration, Lohnwesen, Sach- und Personalversicherungen usw.)
900 EDV/IT (Hard- und Software, Datensicherheit usw.)

Erwägungsbereiche
100 Flüssige Mittel, Kreditoren, Liquidität (Kasse, Geldkonten, Kreditoren, Beiträge usw.)
300 Gebühren (Wasser-, Abwasser-, Kehrichtgebühren, amtliche Gebühren usw.)
400 Bewirtschaftung Finanzvermögen (Finanz- und Sachanlagen)
600 Submissionswesen und Vertragsmanagement (Submissionen, Verträge usw.)
800 Planung (Budgetierung, Finanzplanung, Nachtragskredite usw.)

7. Kontrollmassnahmen

Für die festgelegten IKS-Kernbereiche und allfällige Erwägungsbereiche sind Kontrollmassnahmen festzulegen. Diese können wie folgt unterteilt werden:

- **Kontrolle in der Aufbauorganisation (Abteilungen)**

Die Aufbauorganisation gliedert die Aufgaben der Einwohnergemeinde in verschiedene Aufgabengebiete. Mittels Organigramm der Aufbauorganisation können die zuständigen Stellen, Instanzen und Abteilungen innerhalb der Einwohnergemeinde ersichtlich gemacht werden. Es sind beispielsweise Stellenbeschreibungen bzw. Funktionsdiagramme zu erstellen, in denen die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungsbereiche klar dokumentiert sind. Bei Krankheiten, Urlaub oder sonstigen Abwesenheiten müssen Stellvertretungen geregelt sein. Die Stellenbeschreibungen sind regelmässig zu prüfen und an geänderte oder zusätzliche Aufgaben und Abläufe anzupassen. Es kann somit vermieden werden, dass Aufgaben doppelt oder nicht erledigt werden.

- **Ablaufkontrollen**

Für die Prozesskontrollen sind die Verantwortlichkeiten zu bestimmen und geeignete Kontrollinstrumente und Kontrollmassnahmen zu definieren. Diese können in Form von Unterschriftenregelungen, Visumsregelungen oder Vollständigkeitskontrollen durchgeführt werden.

- **IT-Kontrollen**

Den Einsatz von computergestützten Informationssystemen bei der Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Geschäftsvorgängen, vor allem in der Buchführung, ist unumgänglich. Diese Informationssysteme spielen in wesentlichen finanzrelevanten Bereichen eine grosse Rolle und haben folglich Einfluss auf die ordnungsgemässe Finanzberichterstattung. Durch die IT-Kontrollen werden Risiken in den Bereichen Zugriffsrechte, Datensicherheit und Datenqualität sichergestellt.

In welcher Form die Kontrollmassnahmen erfolgen müssen, wird je Risiko einzeln beurteilt.

8. Verantwortlichkeiten

Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb der Einwohnergemeinde Rechterswil sehen betreffend IKS wie folgt aus:

- **Gemeindeversammlung**

Auf der Grundlage der Bestimmungen zum Gemeindegesetz ist das IKS in der Gemeindeordnung zu verankern. Dies wird im Paragraph 43 bereits geregelt. Die Ausgestaltung wird an den Gemeinderat delegiert.

- **Gemeinderat**

Der Gemeinderat ist für die Existenz und die Anwendung des IKS verantwortlich. Er hat entsprechende Massnahmen zu beschliessen und den bzw. die IKS-Beauftragte/n sowie weitere Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu bestimmen. Der Gemeinderat trägt die Gesamtverantwortung für die Umsetzung und die Kontrolle von IKS. Der Gemeinderat hat zum IKS auf der Grundlage der Gemeindeordnung ein Verwaltungsreglement zu erlassen, in welcher die Sachverhalte geregelt sind.

- **IKS-Beauftragte/r**

Der/die IKS-Beauftragte führt in der Aufbauphase das Projekt, koordiniert, begleitet die Umsetzung in die Praxis und evaluiert und aktualisiert IKS periodisch. Der/die IKS-Beauftragte ist somit auch für die periodische Berichterstattung zum IKS an den Gemeinderat zuständig. Der/die IKS-Beauftragte der Einwohnergemeinde Rechterswil ist aktuell der Gemeindepräsident in Zusammenarbeit mit der Gemeindegemeinschaft und zusätzlich einer externen Unterstützung.

- **Abteilungsleitung/Mitarbeitende**

Grundsätzlich sind alle Mitarbeitenden der Einwohnergemeinde Rechterswil im IKS involviert. Die Mitarbeitenden haben in der Regel Aufgaben auf der Grundlage ihres Stellenbeschriebs zu erledigen, die die Durchführung von systematischen internen Kontrollen beinhalten, und sind angehalten, Probleme in den Betriebsabläufen, die Nichteinhaltung von Verhaltensnormen oder die Verletzung von

Vorgaben im Sinne des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zu benennen. Sie helfen mit die Auslegung, die Einrichtung und die Aufsicht über das ordnungsgemässe Funktionieren, die Führung und die Dokumentation des IKS sicherzustellen.

- **Aufsichtsbehörde**

Die Aufsicht über das IKS liegt beim kantonalen Amt für Gemeinden (AGEM). Das Departement steckt die Ausführungsbestimmungen/Rahmenbedingungen ab. Zusätzlich hat das AGEM die Berichterstattung der Revisionsstelle hinsichtlich der Bestätigung der Existenz eines IKS durch Kenntnisnahme des Bestätigungsberichts zu beaufsichtigen. Ergänzend kann die Aufsichtsbehörde die Dokumentation hinsichtlich des Vorhandenseins elementarer Kontrollen prüfen und Kontrollnachweise verlangen.

- **Externe Revisionsstelle**

Die externe Revisionsstelle hat angemessene Prüfungshandlungen vorzunehmen, die es erlauben, die Existenz eines IKS materiell zu bestätigen. Das Vorhandensein des IKS ist im Bestätigungsbericht zu Händen der Gemeindeversammlung zu testieren.

- **Finanzkommission**

Die Finanzkommission erhält jährlich einen Risikobericht zur Kenntnisnahme.

9. Berichterstattung

Die Berichterstattung an den Gemeinderat beinhaltet alle Erkenntnisse des/der IKS-Beauftragten, welche sich aus den systematischen Kontrollen ergeben. Es wird aufgezeigt, welche Risiken die Einwohnergemeinde beschäftigen. Der Bericht hat auch ein Urteil über die Wirksamkeit des Systems abzugeben bzw. stellt fest, ob die Kernbereiche und Erwägungsbereiche planmässig ablaufen. Dieses Reporting hat den Charakter einer Standortbestimmung und stellt eine Entscheidungsgrundlage für die allfällige Weiterentwicklung des IKS dar. Die Berichterstattung ist einmal jährlich im Jahresablauf fest zu integrieren und mit der Revisionsstelle abzustimmen.

Zusätzlich hat die Revisionsstelle die Existenz eines IKS in ihrem Bestätigungsbericht zu testieren. Der Wortlaut gemäss AGEM ist wie folgt zu ergänzen: «Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, nicht aber um ein Prüfungsurteil über die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben.»

Genehmigt am _____ durch den Gemeinderat von Rechterswil.

Der Gemeindepräsident:

Die Gemeindeschreiberin

Hardy Jäggi

Gabriella Meili