*Dieses Konzepthandbuch gilt als Muster und kann von den Luzerner Gemeinden verwendet werden.*

Gemeinde Muster

**Konzepthandbuch**

**Risikomanagement (RM)**

**und**

**Internes Kontrollsystem (IKS)**

Ort, XXX 20xx

# Ausgangslage

Das vorliegende Handbuch dient als Grundlage für den Gemeinderat, den RM- und IKS-Verantwortlichen sowie die Risikoeigner und IKS-Prozessverantwortlichen der Gemeinde Muster, um Risikomanagement und Internes Kontrollsystem nach den eigenen Bedürfnissen bestmöglich aufzubauen und zu unterhalten.

In den Gemeinden sind die Internen Kontrollen schon seit langem ein Bestandteil der Rechnungsführung. Die Tätigkeit stützt sich auf viele rechtliche Erlasse (Gesetze, Verordnungen, Reglemente etc.). Gemeinden verfügen über Arbeitsanweisungen, fachspezifische Informationen sowie Handhabungen.

## Gesetzliche Grundlagen

Folgende Erlasse bilden die Rahmenbedingungen für das RM sowie IKS in der Gemeinde.

**Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden**

***§ 8 Allgemeines***

1 Der Gemeinderat erstellt jährlich einen Aufgaben- und Finanzplan und legt ihn den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament vor.

2 Der Aufgaben- und Finanzplan beruht auf der Gemeindestrategie gemäss § 17a des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 und dem Legislaturprogramm gemäss § 17b des Gemeindegesetzes.

***§ 9 Inhalt***

1 Der Gemeinderat gliedert die öffentliche Staatstätigkeit im Aufgaben- und Finanzplan in Aufgabenbereiche.

2 Der Aufgaben- und Finanzplan zeigt pro Aufgabenbereich die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Budgetjahr und in mindestens drei weiteren Planjahren auf.

3 Der Aufgaben- und Finanzplan enthält insbesondere

a. die Lagebeurteilung,

b. die Planung der Aufgaben und Finanzen,

c. Erläuterungen,

d. den Bericht des strategischen Controlling-Organs,

e. den Kontrollbericht der kantonalen Finanzaufsicht.

***§ 11 Kontrolle und Steuerung***

Die Stimmberechtigten haben mindestens folgende Kontroll- und Steuerungsbefugnisse über die Geschäftstätigkeit des Gemeinderates:

…

b. Genehmigung des Jahresberichts des Gemeinderates mit dem Prüfungsbericht

des Rechnungsprüfungsorgans,

c. Genehmigung der Jahresrechnung,

***§ 17 Jahresbericht***

1 Der Gemeinderat legt im Jahresbericht Rechenschaft ab über die Umsetzung des Legislaturprogramms sowie über die Leistungen und Finanzen der Gemeinde im vergangenen Jahr.

2 Der Jahresbericht enthält insbesondere

a. den Bericht über die Umsetzung des Legislaturprogramms,

b. die Berichte zu den Aufgabenbereichen,

c. die Jahresrechnung,

d. den Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsorgans,

e. den Kontrollbericht der Finanzaufsicht.

3 Der Gemeinderat unterbreitet den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament

den Jahresbericht zur Genehmigung.

***§ 60 Rechnungsprüfungsorgan***

1 Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament wählen als Rechnungsprüfungsorgan eine Rechnungskommission oder bestimmen ein selbständiges und unabhängiges Fachorgan der Verwaltung oder eine externe Revisionsstelle.

2 Das Rechnungsprüfungsorgan kann zur Erfüllung seiner Aufgaben Einsicht in die Akten der Gemeinde nehmen. Die Gemeindeorgane sind verpflichtet, die notwendigen Auskünfte zu geben.

***§ 65 Berichterstattung***

1 Das Rechnungsprüfungsorgan erstattet dem Gemeinderat schriftlich umfassend Bericht. Der Bericht enthält Feststellungen über die Rechnungslegung, das interne Kontrollsystem sowie die Durchführung und das Ergebnis der Revision.

2 Das Rechnungsprüfungsorgan verfasst zuhanden der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments einen zusammenfassenden Bericht über das Ergebnis der Revision und zu den Abrechnungen über Sonder- und Zusatzkredite. Es gibt zur Genehmigung der Jahresrechnung eine Empfehlung ab.

**Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden**

***§ 4 Nachweis der gesunden Entwicklung des Finanzhaushaltes***

1 Im Aufgaben- und Finanzplan hat der Gemeinderat die gesunde Entwicklung des Finanzhaushaltes insbesondere mit den Finanzkennzahlen gemäss § 2 nachzuweisen.

2 Wenn die Bandbreiten der Finanzkennzahlen gemäss § 3 nicht eingehalten werden, hat der Gemeinderat die Abweichungen zu begründen und nötigenfalls Korrekturmassnahmen umzusetzen beziehungsweise aufzuzeigen.

***§ 5 Aufgabenbereiche***

1 Im Aufgaben- und Finanzplan sind zu jedem Aufgabenbereich insbesondere aufzuzeigen:

a. der politische Leistungsauftrag,

b. der Bezug zum Legislaturprogramm,

c. die Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen,

d. die Messgrössen,

e. die Entwicklung der Finanzen.

***§ 12 Verfahren***

1 Der Gemeinderat legt den Jahresbericht spätestens im Juni zur Genehmigung vor.

2 Die Jahresrechnung stellt die Rechnungswerte pro Aufgabenbereich den Budgetkrediten, ergänzt um Nachtragskredite und Kreditübertragungen, gegenüber.

***§ 13 Nichtgenehmigung des Jahresberichts***

1 Wird der Jahresbericht von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament nicht genehmigt, legt der Gemeinderat einen bereinigten und vom Rechnungsprüfungsorgan erneut geprüften Jahresbericht vor.

2 Wird die Genehmigung wiederum verweigert, unterbreitet der Gemeinderat den Jahresbericht dem Regierungsrat zur Genehmigung.

## RM und IKS als Prüfungsgegenstand

**Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden**

***§ 24 Risikomanagement***

1 Die Gemeinden überprüfen ihre Risiken und die getroffenen Massnahmen systematisch.

2 Der Regierungsrat regelt nach Anhörung der Gemeinden das Nähere in der Verordnung.

***§ 25 Internes Kontrollsystem***

1 Bestandteil des Risikomanagements ist das interne Kontrollsystem (IKS), mit welchem die finanzrelevanten Risiken bearbeitet werden.

2 Die Gemeinde trifft mit dem internen Kontrollsystem die notwendeigen regulatorischen, organisatorischen und technischen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Sie berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

3 Die kantonale Finanzaufsicht gemäss den §§ 99ff. des Gemeindegesetzes erlässt nach Anhörung der Gemeinden die erforderlichen Weisungen.

***§ 64 Aufgaben***

1 Das Rechnungsprüfungsorgan ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushalts. Es prüft namentlich

…

c. ob ein internes Kontrollsystem gemäss § 25 existiert.

**Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden**

***§ 16 Risikomanagement***

1 Unter Risiken werden Ereignisse und Entwicklungen verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative Auswirkungen auf die Zielerreichung oder die Aufgabenerfüllung der Gemeinde haben.

2 Die Gemeinden identifizieren und überprüfen periodisch ihre Risiken, bewerten sie hinsichtlich ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit, sowie ihres Schadensausmasses und ergreifen geeignete Massnahmen zu ihrer Bewältigung.

***§ 17 Internes Kontrollsystem***

1 Die Gemeinden sind verpflichtet, ihr internes Kontrollsystem (IKS) angemessen zu dokumentieren.

# Ziele, Risikopolitik und Grundsätze

Der Gemeinderat führt bei der Gemeinde ein RM und IKS ein. Dabei soll einerseits das Gesetz erfüllt und andererseits ein Führungsinstrument aufgebaut werden, damit der Gemeinderat seine Verantwortung gegenüber dem Souverän und der Verwaltung bestmöglich wahrnehmen kann.

## Ziele

Namentlich sind folgende Ziele im RM und IKS zu verfolgen

**Risikomanagement**

|  |  |
| --- | --- |
| **Aspekt**  | **Detailziele**  |
| **Führungsinstrument**  | Bessere Erreichung der strategischen Ziele durch Vermeidung von Risiken.  |
| **Existenzsicherung**  | Nachhaltige Existenzsicherung durch frühzeitige Erkennung von Risiken und Einleitung entsprechender Massnahmen.  |
| **Chancenmanagement**  | Bewusster Umgang mit Risiken als Beitrag zur gezielten Nutzung von Chancen.  |
| **Transparenz**  | Schaffung von Vertrauen durch Transparenz bezüglich Risikosituation.  |

**Internes Kontrollsystem**

|  |  |
| --- | --- |
| **Aspekt**  | **Detailziele**  |
| **Compliance**  | * Einhaltung der Gesetze und Verordnungen
* Einhaltung interner Normen & Richtlinien
* Kontrolle & Einhaltung der Unterschriftenregelungen
* Definition und Einhaltung der Zuständigkeiten (internes Reglement)
* Definition der Prozessabläufe mit Aufnahme der Risiken und Kontrollen
 |
| **Internes Umfeld**  | * Förderung eines verwaltungsweiten Chancen- & Risikobewusstseins sowie einer adäquaten Kontrollkultur in der Gemeindeverwaltung
* Übergeordnete bzw. integrierte Funktion zu bestehenden Systemen (keine Redundanzen)
* Aufdecken von Schwachstellen in den Verwaltungsprozessen
* Übergeordnete Kontrollpläne helfen dokumentierte Kontrollen zu überwachen
* Sicherstellung & Optimierung der Prozesse (Arbeitserleichterung, Qualitätssteigerung)
 |
| **Berichterstattung**  | * Sicherstellung einer zuverlässigen & vollständigen Buchführung sowie Rechnungslegung
* Bilanzklarheit und -wahrheit
* Verhinderung von Fehlern und Unregelmässigkeiten
* Schaffung erhöhter Transparenz gegenüber Anspruchsgruppen (insb. Souverän)
 |
| **Vermögensschutz**  | * Erkennung & Steuerung von verwaltungsweiten sowie prozessinhärenten Risiken (Vermeidung / Minderung von Betrugsfällen)
* Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben
* Aufdecken von Kontrollschwächen
* Werterhaltung der Immobilien / Sicherstellung der notwenigen Unterhaltsarbeiten
* etc.
 |

## Risikopolitik

Die Gemeinde betreibt einen bewussten und proaktiven Umgang mit Risiken. Es gilt daher nicht, möglichst wenige Risiken einzugehen und die bestehenden Risiken aufwändig zu versichern. Vielmehr sollen Risiken bewusst eingegangen werden, um die damit verbundenen Chancen wahrzunehmen. Es gelten folgende Grundsätze:

* Das RM und IKS sollen eine übergeordnete bzw. parallele Funktion zu bestehenden Systemen (Handbücher, Verfahrensanweisungen usw.) einnehmen. Redundanzen sind zu vermeiden.
* Vorgesetzte und Mitarbeiter unterstützen das RM und IKS der Gemeinde.
* Fehler werden als Chance zur Verbesserung wahrgenommen. Insbesondere die Vorgesetzten haben dabei eine wichtige Vorbildfunktion. Durch ihr wertschätzendes Verhalten fördern sie Vertrauen und schaffen Anreize, um Risiken offen anzusprechen.

## Implementierungsgrundsätze

Um sich nicht in den „Tiefen“ der Kontrolldokumentationen zu verlieren, liegen die Schwerpunkte bei der Implementierung des RM auf den Top-Risiken. Bei der Implementierung des IKS wird auf die Wesentlichkeit der Prozesse und Jahresrechnungspositionen, die Risikoanalyse, die systematische Eruierung der Schlüsselprozesse und die Dokumentation der wesentlichen Schlüsselrisiken und -kontrollen abgestellt – und weniger auf eine ausführliche Prozess- und Kontrolldokumentation eingegangen.

## IKS-Kontrollumfeld-Grundsätze

Im Hinblick auf das Kontrollumfeld im IKS sollen nach Möglichkeit folgende Grundsätze angewendet werden:

* **4-Augen-Prinzip** (Zweit-Visum bei Zahlungsauslösung, Rechnungskontrolle durch zwei Personen, Zweit-Visum bei Ausbuchung von Forderungen usw.)
* **Funktionentrennung** (der Ersteller des Zahlungsauftrages ist nicht zugleich der Auslöser der Zahlung, Stamm- und Transaktionsdaten werden nicht von der gleichen Person bearbeitet usw.)
* **Aufteilen der Arbeitsschritte in planen, anordnen, ausführen und kontrollieren** (Konzeption sinnvoller Abläufe / Prozesse unter Berücksichtigung der Funktionentrennung)
* **Korrekte Delegation von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz** (Kompetenzreglement mit Weisungsbefugnissen, Stellenbeschreibungen usw.)
* **Sehr gute Kenntnisse des eigenen Prozesses durch die involvierten Mitarbeitenden** (stetige Aus- und Weiterbildung, umfassende Einführung neuer Mitarbeitenden usw.)

In kleinen Verhältnissen ist es nicht immer möglich, Funktionentrennungen konsequent umzusetzen.

# RM-/IKS-Organisation

Organisatorisch ist in der Gemeinde der Gemeindeschreiber, der Leiter Finanzen (Gemeindekassier) und der verantwortliche Gemeinderat Finanzen für die Einführung und die Betreuung des RM bzw. des IKS zuständig. Ein externer Berater kann nach der Einführung des Systems als Coach für periodische Beurteilungen des IKS und den Erfahrungsaustausch beigezogen werden.

|  |  |
| --- | --- |
| **Gemeinderat**  | * Gesamtverantwortung in Sachen RM / IKS liegt beim Gemeinderat
* Erteilt Auftrag zur RM- / IKS-Implementierung
* etc.
 |
| **RM-Verantwortlicher**  | * Legt Beurteilungskriterien des Risk-Rating für RM fest
* Strukturiert Ratingstufen der Risk-Rating-Tabelle im RM
* Definiert Risikokultur und entwickelt diese weiter
* Moderiert Sitzungen (und protokolliert ggf.)
* etc.
 |
| **Risikoeigner / Massnahmen- /Kontrollverantwortliche**  | * Aktualisieren Risikoinventar in ihrem Zuständigkeitsbereich
* Kommunizieren Ergebnisse an RM-Verantwortlichen
* etc.
 |
| **IKS-Verantwortlicher**  | * Verantwortlich für die IKS-Implementierung (Planung, Organisation & Durchführung)
* Definiert IKS und entwickelt dieses weiter
* etc.
 |

# RM- / IKS-Konzept

Die Gemeinde lehnt sich an das vorliegende RM- / IKS-Konzept an. Auf grundsätzlicher Ebene ist eine Integration der Führungsinstrumente Qualitätsmanagement, Risikomanagement und interne Kontrolle anzustreben.

## Ganzheitlicher Risikomanagement-Prozess

Der Risikomanagement-Prozess beinhaltet dabei die klassischen Elemente der Risikoidentifikation-und Analyse, der Steuerung / Bewältigung und der Überwachung und Kontrolle. Es handelt sich um ein verwaltungsweites System, in welchem die Strategie-, Prozess- und Umweltrisiken berücksichtigt sind.

Durch die Anwendung eines systematischen Ratingsystems werden die für die Gemeinde wesentlichen Risiken erkannt und bearbeitet. So soll die Erreichung der strategischen Ziele oder Legislaturziele sichergestellt werden. Zudem können die getroffenen Massnahmen zu den einzelnen Risiken systematisch bearbeitet und überwacht werden.

## Finanzielle Berichterstattung / Vermögensschutz: Internes Kontrollsystem

Das Ziel ist, dass sich die Verantwortlichen der Gemeinde vor Einführung eines RM oder IKS intensiv mit den Zielen und der Vorgehensweise beschäftigen.

Das IKS bei der Gemeinde soll sicherstellen, dass die identifizierten Prozessrisiken durch entsprechende Massnahmen und aktive Kontrollen in den Geschäftsprozessen und im Informatikumfeld verhindert oder zumindest vermindert werden. Namentlich dient das IKS der Verhinderung von Fehlern und Unregelmässigkeiten sowie der Effizienz der Geschäftsprozesse.

Der Gemeinderat ist sich aber auch bewusst, dass selbst ein ausgeprägtes und funktionierendes IKS vor menschlichen Fehlern oder absichtlichen Verletzungen der Regeln des IKS keinen vollumfänglichen Schutz bieten kann. Ebenso lässt sich eventuell aufgrund von begrenzten personellen Ressourcen und fehlenden Funktionstrennungsmöglichkeiten das IKS nicht immer wunschgemäss umsetzen.

## Verknüpfung von RM und IKS

Im Rahmen der breiten Risikoidentifikation im RM werden die Risiken einzelnen Risikofeldern und Prozessen zugeteilt, welche dann die Identifikation der IKS-Schlüsselprozesse erleichtern. Die Informationen zur Risikobehaftung einzelner Geschäftsprozesse werden mit einer Analyse der Verwaltungsrechnung verknüpft und durch folgende Aspekte ergänzt:

* Wesentlichkeit der Jahresrechnungspositionen
* Anzahl Transaktionen im Prozess
* Komplexität im Prozess

So können im Anschluss Prozessrisiken mit Blick auf den Vermögensschutz und die Sicherstellung der Buchführung und Rechnungslegung sowie die Einhaltung der Compliance (Rechtmässigkeit) analysiert werden.

RM und IKS werden vom Gemeinderat über die Verwaltungsleitung auf die einzelnen Mitarbeitenden herunter gebrochen. Es soll bewusst die Kommunikation zwischen den verschiedenen Stufen gefördert werden, damit ein nachhaltiges Risiko- und Kontrollbewusstsein entsteht.

## Definition der relevanten IKS-Schlüsselprozesse

Die Risikopositionen der Jahresrechnung werden wie oben erwähnt mit den risikobehafteten Geschäftsprozessen in einer Matrix abgeglichen und die relevanten IKS-Schlüsselprozesse definiert. Diese werden mit den relevanten Risiken und Kontrollen versehen und im Prozess-Ablauf beschrieben und dokumentiert. Die entsprechenden Prozessbeschreibungen werden im letzten Schritt im Rahmen der Information und Kommunikation weitergegeben und geschult, damit die Prozesse und Kontrollen in der gesamten Verwaltung auch gelebt werden.

## IKS-Existenz

Aufgrund des fokussierten konzeptionellen Vorgehens liegt bei der Gemeinde ein IKS vor,

* das institutionalisiert ist;
* das vorhanden und dokumentiert ist;
* das den Verwaltungsrisiken und der Verwaltungstätigkeit angepasst ist;
* das den Mitarbeitenden bekannt ist;
* das in der Verwaltung angewendet wird;
* und das zu einem verstärkten Kontrollbewusstsein in der Verwaltung geführt hat.
* Periodisch wird die Risikosituation durch den Gemeinderat analysiert und beurteilt und dadurch ein bedeutender Mehrwert in der Verwaltungsführung erzielt.

# Massnahmen und Kontrollaktivitäten

## Massnahmen im RM

Nach der Risikopriorisierung erfolgt die Risikobewältigung. Dabei sollen insbesondere für die höchst-bewerteten Risiken Präventivmassnahmen festgelegt werden. Grundsätzlich sind folgende Massnahmen möglich:

* **Risikovermeidung** (Verzicht auf die risikobehaftete Aktivität)
* **Risikominderung** (Reduktion der Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder des Schadenausmasses)
* **Risikodiversifikation** (Risikoverteilung. Bspw. über verschiedene Regionen, Objekte od. Personen)
* **Risikotransfer** (Eine Drittpartei übernimmt die finanziellen Folgen eines Risikoeintritts)
* **Risikovorsorge** (Das Risiko wird selber getragen. Aufbau von Risikokapital)

## Kontrollen im IKS

Kontrollaktivitäten werden unter Beachtung der folgenden Grundaspekte vorgenommen:

* Autorisierungen (Zweit-Visum E-Banking, Doppelunterschriften, IT-Passwortschutz, usw.)
* IT-Kontrollen (automatische Überprüfung der Datenintegrität nach Back-up-Lauf, usw.)
* Physische Kontrollen (4-Augen-Prinzip, Abgleich Bankkonti, Anlageinventar, Kassabestand, usw.)
* Funktionstrennungen (Trennung Zahlungserfasser und Zahlungsauslöser usw.)
* Drittkontrollen (jährliche Revision)

Die Kontrollen treten auf drei Ebenen isoliert oder in Verbindung mit anderen Kontrollen auf:

|  |  |
| --- | --- |
| **auf Gesamt-Verwaltungsebene**  | Übergeordnete Kontrollen, decken gleichzeitig mehrere Geschäftsprozesse ab. |
| **auf Geschäftsprozessebene**  | Decken die wesentlichen Risiken in den einzelnen relevanten Schlüsselprozessen in manueller oder automatisierter Form ab. |
| **auf IT-Applikationsebene**  | Generelle IT-Kontrollen, (Zugriffsberechtigungen, Datenqualität, Datensicherheit, System-Änderungen (Hardware und Software), etc.).  |

Der Gemeinderat und die Verwaltungsleitung müssen sich aufgrund der Verwaltungsgrösse und der damit verbundenen fehlenden Funktionstrennungs-Möglichkeiten vielfach auf manuelle Kontrollen abstützen, welche erst nach Ausführung eines Prozessschrittes (detektiv) wahrgenommen werden. Trotzdem ist man bestrebt, Kontrollen, wenn immer möglich automatisiert (IT) und einem Prozessschritt vorgelagert anzubringen (präventiv). Präventive Kontrollen führen letztlich immer zu Kosteneinsparungen in der Verwaltung.

# Überwachung

RM und IKS finden sich periodisch (mindestens jährlich) auf der Traktandenliste des Gemeinderates und des Rechnungsprüfungsorgans der Gemeinde. Die Verantwortung zur laufenden Überwachung der beiden Systeme wurde an den Gemeindeschreiber oder eine andere geeignete Person delegiert. Diese informieren den Gemeinderat regelmässig über die aktuelle Risikosituation, den Umsetzungsstatus der definierten Massnahmen sowie die relevanten Ereignisse und Erkenntnisse.

Das IKS wird durch Rechnungsprüfungsorgan jährlich getestet bzw. eine Selbsteinschätzung durchgeführt. Hierbei wird das System als Ganzes beurteilt, die Risikobeurteilung im RM überprüft und die Beurteilung der relevanten IKS-Schlüsselprozesse inklusive der identifizierten Risiken und der implementierten Kontrollen kritisch überprüft. Zudem sollte über den Fortschritt hinsichtlich umgesetzter Massnahmen Rechenschaft abgelegt werden.

## Verantwortung / Inkraftsetzung

Die Oberverantwortung zur Umsetzung eines RM und IKS liegt beim Gemeinderat.

Dieses RM / IKS-Konzepthandbuch tritt per XXX in Kraft und wurde vom Gemeinderat am XXX verabschiedet.

|  |
| --- |
| Ort, XX. XX 20xx Gemeinderat XXX  |