

---

# Geschäftsanweisung 01/2018

Internes Kontrollsystem (IKS)

---



**Jobcenter Osnabrück, Stadt**

*Stand: 19.04.2018*

*Geschäftszeichen: II-5105*

*(Interne Kontrollsysteme - IKS)*

*gültig ab: 01.05.2018*

# Inhalt

<b>1. Ausgangslage und Ziele</b> .....	3
<b>2. Grundlagen des „Internen Kontrollsystems“</b> .....	3
2.1. COSO – Modell .....	3
2.2. Komponenten der Kontrolle .....	4
2.2.1. Kontrollumfeld .....	4
2.2.2. Risikobeurteilung .....	6
A) Identifizierung von Risiken .....	7
B) Bewertung von Risiken .....	7
C) Risikokategorisierung .....	8
D) Risikokontrolle .....	8
2.2.3. Organisatorische Sicherungsmaßnahmen und Kontrollaktivitäten .....	8
A) Organisatorische Sicherungsmaßnahmen .....	8
B) Kontrolle und Fachaufsicht .....	12
<b>3. Inkrafttreten</b> .....	12

## 1. Ausgangslage und Ziele

Das Jobcenter Osnabrück ist als Bestandteil der öffentlichen Verwaltung für die Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung sowie der Mittelverwendung verantwortlich. Mit dieser Geschäftsanweisung wird das implementierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (Internes Kontrollsystem – IKS) verfestigt und in Teilbereichen neu ausgerichtet. Wesentlicher Bestandteil sind auch weiterhin Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Verminderung von Fehlern und deren Ursachen. Das IKS dient damit der Sicherstellung einer rechtmäßigen, wirtschaftlichen und wirksamen Aufgabenerledigung und ist Bestandteil der Qualitätssicherung im Jobcenter Osnabrück.

Die ordnungsgemäße Erbringung möglichst kundenfreundlicher Dienstleistung, die sich an den Aufgaben und Zielen des SGB II - insbesondere § 1 Abs. 1 SGB II – ausrichtet, ist primäres Ziel des Jobcenters Osnabrück. Neben übergeordneten Zielen, wie die Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften oder der rechtmäßigen Verwendung von Bundesmitteln, stehen die definierten Ziele / Zielwerte sowie Qualitätsstandards im Focus der Betrachtung.

Das eingerichtete IKS schafft zum einen Transparenz über die Leistungserbringung im Jobcenter Osnabrück und ist zum anderen elementarer Faktor zur Systematisierung qualitätsbezogener Aktivitäten, von der Analyse bis zur Umsetzung und Nachhaltung. Darüber hinaus dient es als Führungsinstrument, das dazu beiträgt operative Ergebnisse zu verbessern und geschäftspolitische Ziele zu erreichen.

Der Erfolg des IKS wird ebenso wie die Zufriedenheit der Kunden regelmäßig beobachtet. Insoweit stellt das IKS einen Beitrag für eine hohe Qualität der Leistungserbringung gegenüber den Kunden dar. Die Funktionsfähigkeit des IKS ist in hohem Maße abhängig davon, dass die handelnden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die für ihre Aufgabenerledigung erforderlichen Informationen zeitnah erhalten. Darüber hinaus sind Regelungen zu Verantwortungsbereichen und Schnittstellen getroffen und dokumentiert. Diese sollen hohe Transparenz über die eigene Aufgabenerledigung schaffen und es ermöglichen, interne Abläufe zu systematisieren und zu straffen. Der Erfolg eigener Arbeit soll klar erkennbar sein.

## 2. Grundlagen des „Internen Kontrollsystems“

### 2.1. COSO – Modell

Das IKS des Jobcenters Osnabrück ist grundsätzlich aufgebaut nach dem Rahmenkonzept des COSO IC Modells (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Internal Control) aus dem Jahr 1994. Gleichwohl beinhaltet es auch Elemente der hierzu veröffentlichten Ergänzungen (COSO ERM – „Enterprise Risk Management Framework“ aus dem Jahr 2004 und COSO ERM – „Enterprise Risk Management - Integrating with Strategy and Performance“ aus dem Jahr 2017). Dieses Modell zur Einrichtung eines IKS bietet eine einheitliche Basis und gewährleistet somit ein standardisiertes, langfristig bewährtes und anerkanntes Rahmenkonzept.

Übersichtsgrafik – COS IC Modell mit Elementen des COS ERM Modells:



2.2. Komponenten der Kontrolle

2.2.1. Kontrollumfeld

Das Kontrollumfeld ist Ausgangspunkt und Grundlage des gesamten IKS. Es bestimmt die Qualität und den Gesamtrahmen der internen Kontrollen. Es resultiert wesentlich aus dem Leitbild und den Leitlinien des Jobcenters Osnabrück sowie aus den individuellen Eigenschaften der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es reicht von Fragen der Integrität und ethischen Grundwerten bis zur Organisationsstruktur und Kompetenzsicherung. Der Führungsstil hat eine große Auswirkung auf die Umsetzung der spezifischen Vorgaben des IKS.

Die Aufgaben und Ziele des Jobcenters sind grundsätzlich gesetzlich geregelt. Die Umsetzung erfolgt anhand eines differenzierten Zielsystems mit zahlreichen Regelungs- und Controllingmechanismen. Für die

erfolgreiche Steuerung eines komplexen Konstruktes, wie es ein Jobcenter darstellt, ist das jedoch nicht ausreichend.

Erfolg wird dabei definiert als bestmögliche Aufgaben- bzw. Zielerfüllung sowie größtmögliche Zufriedenheit der Kunden und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Insbesondere die allgemein zunehmende Belastung in der Arbeitswelt, aber auch die Spezifika der Menschen, die dem SGB II-Bereich zugehören, sowie die besondere Konstruktion der „Einrichtung eigener Art“ stellen hohe Anforderungen an das Management. Die entscheidende Rolle spielt dabei die Personalentwicklung, beginnend mit der Haltung einer jeden Mitarbeiterin und eines jeden Mitarbeiters bis hin zur Nutzung der entsprechenden Instrumente und Methoden.

Personalentwicklung wird dabei verstanden als lebendiges und zu lebendes System im Sinne einer lernenden Organisation, die die Menschen in den Mittelpunkt stellt, sie mitnimmt und ihnen Möglichkeiten zur Gestaltung bietet. In diesem Sinne ist das Jobcenter Osnabrück in einen nachhaltigen Entwicklungs-Prozess eingetreten, der wesentlich geprägt wird von folgenden Aspekten:

- umfassende Beteiligung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (jeder hat die Gelegenheit, sich zu engagieren und bei konkreten Themenstellungen mitzuarbeiten),
- gemeinsame Entwicklung eines eigenen / individuellen Selbstverständnisses,
- Identifizierung vor Ort relevanter und beeinflussbarer Handlungsfelder, Definition von lokalen Zielen und Handlungsszenarien,
- Erarbeitung eines Konzeptes Personalentwicklung als Grundlage und Kernstück der künftigen Weiterentwicklung des Jobcenters,
- auf dieser Grundlage Implementierung einer Personalentwicklung als ständigen Prozess.

Das Jobcenter Osnabrück, Stadt hat vor diesem Hintergrund fünf Kernbereiche eines Personalentwicklungskonzeptes herausgearbeitet:

- 1.) **Gewinnung** von geeignetem Personal,
- 2.) **Qualifizierung** neuer, ,in einem neuen Aufgabenfeld und von bereits längerfristig in einem Aufgabengebiet beschäftigter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- 3.) **Förderung** der beruflichen Entwicklung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- 4.) **Erhaltung der Leistungsfähigkeit** und der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie,
- 5.) **Verbesserung der Rahmenbedingungen** für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter inklusive aller Führungskräfte.

In diesem Rahmen soll das entwickelte, gelebte und konsolidierte Konzept zur Gewinnung und Entwicklung von Personal im Jobcenter Osnabrück (Personalentwicklungskonzept) im Jahresverlauf 2018 neu aufgelegt und überarbeitet werden. Dabei sollen Umsetzungshorizonte weiter gefasst sein, um so begrenzten Ressourcen Rechnung zu tragen und insgesamt keine kontraproduktive zusätzliche Belastung zu schaffen,

nur dann kann die für die Lebendigkeit eines solchen Prozesses unverzichtbare Beteiligung der Mitarbeiter auf Dauer auch weiterhin erreicht werden.

### 2.2.2. Risikobeurteilung

Die Risikobeurteilung dient als Verfahren der Identifizierung und der Analyse fachlicher Risiken. Auf ihrer Grundlage stellt das Jobcenter Osnabrück sicher, dass auf potentielle Risiken angemessen reagiert werden kann. Hierfür werden alle relevanten Ereignisse und Prozesse, die Auswirkungen auf die Tätigkeiten und Zielerreichung des Jobcenters Osnabrück haben können in regelmäßigen Abständen in Form einer „Ereignis- und Prozessinventur“ überprüft. Auf Grundlage der Ermittlung potentieller Risiken kann dann eine Beurteilung der Risiken durchgeführt werden. Ziel der Risikobeurteilung ist es die Risiken auf ein angemessenes Maß zu beschränken.

#### Risikomanagement im Jobcenter Osnabrück:



A) Identifizierung von Risiken

Bei der Identifizierung fachlicher Risiken greift das Jobcenter Osnabrück wesentlich auf folgende Informationsgrundlagen zurück (nicht abschließende Aufzählung):

- Berichte / Prüfungen der Internen Revision der Bundesagentur für Arbeit
- Berichte / Prüfungen des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Osnabrück
- Berichte / Prüfungen des Bundesrechnungshofes
- Statistische Berichtsformate sowie selbst erstellte Berichtsformate zu den Themen Finanzen, Zielerreichung und Statistik
- Berichtsformat „MBZ“ – Monatsbericht zur Zielerreichung und die damit verbundenen monatlichen Zielerreichungsgespräche
- Auswertungen der operativen Fachverfahren
- Ergebnisse von Kundenbefragungen
- Auswertungen des Kundenreaktionsmanagements
- Ergebnisse der operativen Fachaufsicht
- regelmäßige Gespräche der Geschäftsführung, des Beauftragten für den Haushalt sowie der Titelverwalter im Hinblick auf Planung und Nachhaltung des Finanzhaushaltes (Eingliederungsleistungen / Verwaltungskosten)

B) Bewertung von Risiken

Das Jobcenter Osnabrück beurteilt und bewertet potentielle Risiken nach ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihrer Schadenshöhe. Hieraus resultiert eine grundlegende Risikokategorisierung in 5 Klassen:

		Sehr selten	Gelegentlich	Häufig	Ständig	
Schadenshöhe	Kritischer Schaden	M	H	K	K	<b>K – Kritisches Risiko</b> <b>H – Hohes Risiko</b> <b>M – Mittleres Risiko</b> <b>N – Niedriges Risiko</b> <b>U – Unerhebliches Risiko</b>
	Hoher Schaden	N	M	H	K	
	Mäßiger Schaden	U	N	M	H	
	Geringer Schaden	U	U	N	M	
		Eintrittswahrscheinlichkeit				

C) Risikokategorisierung

Zur Bewertung und Kategorisierung hat das Jobcenter Osnabrück eine „IKS - Erfassungsmatrix“ entwickelt, in der identifizierte Risiken erfasst und automatisiert kategorisiert werden können. Darüber hinaus werden erkannte Risiken Themen-, Zielbereichen und organisatorisch verantwortlichen Einheiten zugeordnet.

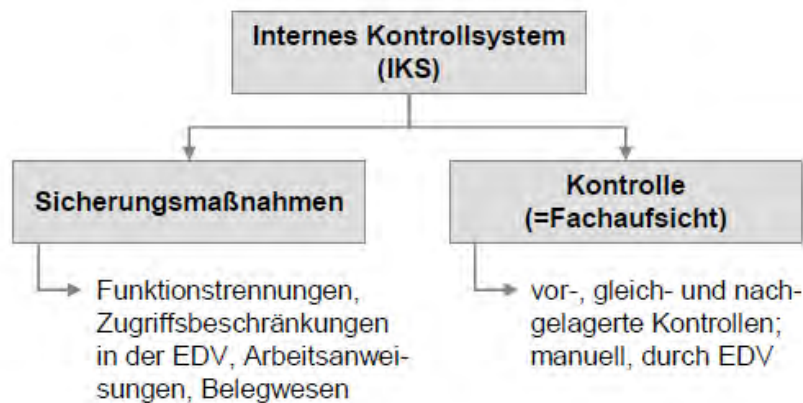
D) Risikokontrolle

Im Rahmen der „IKS – Erfassungsmatrix“ wird sichergestellt, dass erkannte Risiken systematisch und regelmäßig wieder aufgegriffen werden können. Damit ist gewährleistet, dass erhobene Risikoprofile regelmäßig überprüft und bedarfsweise revidiert werden können.

2.2.3. Organisatorische Sicherungsmaßnahmen und Kontrollaktivitäten

Das IKS des Jobcenters Osnabrück umfasst die Bereiche:

- organisatorische Sicherungsmaßnahmen und
- Kontrolltätigkeiten im Rahmen der Fachaufsicht.



A) Organisatorische Sicherungsmaßnahmen

Organisatorische Sicherungsmaßnahmen sind damit wesentlicher Bestandteil des IKS. Fehler werden dadurch vermieden, dass organisatorische Sicherungsmaßnahmen getroffen sind und praktiziert werden. Diese stellen Regelungen dar, die bereits im Vorfeld nicht rechtmäßiges oder unwirtschaftliches Handeln verhindern sollen.



Sie umfassen folgende Aspekte:

- Prozesse, Schnittstellen und Zuständigkeiten festlegen,
- operative Standards definieren und sicherstellen,
- Kompetenzen zuweisen und dokumentieren sowie
- Datenzugriffe einschränken.

Organisatorische Sicherungsmaßnahmen werden laufend vorgenommen und sind in die Aufbau- als auch in die Ablauforganisation integriert. Sie sollen Fehler verhindern und einen vorgegebenen Grad an Sicherheit gewährleisten. Sie bilden die Grundlage für fachaufsichtliche Kontrolltätigkeiten. Organisatorische Sicherungsmaßnahmen werden festgelegt, dokumentiert, praktiziert und laufend an bestehende Weisungen angepasst, damit sie wirksam sind. Sie müssen durch zweckmäßige Aufzeichnungen (z. B. Geschäftsordnung, Anweisung, Abstimmungsvermerke) nachvollziehbar dokumentiert und transparent gemacht werden, damit

- alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf derselben Grundlage arbeiten und einen einheitlichen Wissensstand haben
- eine einheitliche Rechtsanwendung innerhalb der Organisationseinheit sichergestellt ist
- Verfahrensweisen und Vorschriften schnell gefunden werden (Zeitgewinn bei der Aufgabenerledigung und Steigerung der Arbeitsergebnisse) und neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schnell und effektiv eingearbeitet werden können.

Durch regelmäßige Überprüfung werden Schwachstellen erkannt und verhindert. Notwendige Verbesserungsmaßnahmen können frühzeitig eingeleitet werden.

### **Prozesse, Schnittstellen und Zuständigkeiten festlegen**

Zur Einführung eines IKS mit Prüfpunkten und Kontrollen, ist deshalb Transparenz durch Identifikation und Dokumentation der Prozesse herzustellen. Um Prozesse fehlerfrei und effizient auszuführen, muss jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter im Jobcenter Osnabrück, Stadt klar sein, für welche Aufgaben sie oder er im Prozessablauf verantwortlich ist. Hierzu ist es notwendig, dass Prozesse beschrieben, Zwischenergebnisse und Verantwortlichkeiten festgelegt werden. Dies schafft für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Orientierung und Verständnis für den Gesamtprozess und ermöglicht die Kontrolltätigkeiten aller Prozessbeteiligten.

Zur Festlegung von Prozessen, Schnittstellen und Zuständigkeiten stehen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- **Organigramm:**  
Das Organigramm dient der grundsätzlichen Festlegung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Darüber hinaus bildet das Organigramm grundlegende Vertretungsregelungen im Falle einer Abwesenheit auf Ebene der Führungskräfte ab.
- **Vertretungsregelungen:**  
Die Übernahme von Aufgaben einer Stelleninhaberin oder eines Stelleninhabers durch einen anderen Handlungsträger gewährleistet die Aufgabenerfüllung in den Fällen, in denen die Vertretene oder der Vertretene aus bestimmten Gründen nicht selbst handeln kann oder will (z.B. wegen dienstlicher Abwesenheit, Urlaub oder Krankheit). Der Stellvertreter nimmt die formale Kompetenz im
- **Regelungen zur internen Kommunikation:**  
Die Regelungen zum Ablauf interner Kommunikation definieren Art, Ablauf und Zuständigkeiten bei allen Formen Interner Kommunikation in der Organisationseinheit „Jobcenter“ sowie mit den Trägern der Grundsicherung gemäß § 6 Zweites Buch – Sozialgesetzbuch (SGB II) (Bundesagentur für Arbeit und Stadt Osnabrück). Darüber hinaus werden Umfang und Teilnehmerkreis von Dienstbesprechungen sowie ein systematisches Berichtswesen als Bestandteil des IKS festgelegt.

### **Operative Standards definieren und sicherstellen**

Operative Standards definieren z. B.:

- welche Form und welchen Zustand ein Vorgang / eine Mitteilung an Übergabepunkten haben muss (Vollständigkeit, beigefügte Unterlagen, etc.),
- welche Felder in den Systemen der Fachverfahren in welcher Form gefüllt werden müssen (Datenqualitätsmanagement),
- welche Bereiche bei bestimmten Sachverhalten in welcher Form verständigt werden müssen und
- in welcher Form Sachverhalte dokumentiert werden.

Grundlagen zur Implementierung von operativen Standards sind:

- **Arbeitshilfen:**  
Hier wird das Vorgehen zur Abarbeitung einzelner Prozessschritte für die Mitarbeiterin/den Mitarbeiter verständlich dargestellt. Arbeitshilfen stellen Schritt für Schritt dar, wie das gewünschte Ergebnis des Prozessschritts erreicht wird.
- **Vordrucke mit Checklisten:**  
Sie dienen der systematischen Abarbeitung aller relevanten Prozessschritte sowie der Eigenkontrolle.

- Dokumentationsstandards:  
Festlegung von Art und Umfang von Dokumentationen in Akten, elektronischen Ablagesystemen (Aktenordnung, Vollständigkeit von Unterlagen, Struktur von Bescheiden) und Fachverfahren (welche Felder in welchem Detailgrad) sowie systematische, nach Aktenzeichen geordnete IT-Ablagestrukturen.
- Listen mit typischen Fehlern und häufigen Fragen (FAQ):  
Diese bieten eine weitere Unterstützung bei der Fehlervermeidung im Rahmen der täglichen Arbeit.

### **Kompetenzen zuweisen und dokumentieren**

Der dritte Teilbereich organisatorischer Sicherungsmaßnahmen im Rahmen IKS umfasst die eindeutige Zuweisung und Dokumentation von Entscheidungskompetenzen bzw. von Kompetenzen im Hinblick auf Datenzugriffe der IT-Fachverfahren. Die Befugnisse und Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters Osnabrück, Stadt sollen intern eindeutig geregelt, dokumentiert und kommuniziert werden. Dies betrifft:

- Entscheidungsbefugnisse
- Zeichnungsbefugnisse
- Feststellungsbefugnisse
- Anordnungsbefugnisse

Diese Befugnisse sind den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Grundsicherungsstelle je nach ihrer fachlichen Qualifikation und Vergütungs-/Besoldungsstufe sowie nach den Bestimmungen zum Kassen- und Rechnungswesen zugeordnet.

Bei der Zuordnung der Befugnisse spielen zudem die Schwere und Komplexität der Fälle sowie das bestehende finanzielle Risiko eine entscheidende Rolle. Außerdem sollten bestimmte Höchstgrenzen (z. B. betragsmäßige Höchstgrenzen für Bewilligungen in EUR) festgelegt werden, bei denen die Entscheidungskompetenz auf die nächste Entscheidungsebene Jobcenters Osnabrück übergeht.

### **Datenzugriffe einschränken**

Aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten ist der Zugriff auf die IT-Systeme stets nach der erforderlichen Notwendigkeit zu bemessen, d.h. die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben nur auf die Daten Zugriff, die sie für ihre Arbeit benötigen. Die Zuweisung der Rollen wird regelmäßig überprüft und angepasst. Die zuständige Führungskraft stellt sicher, dass ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die für die aktuelle Aufgabe erforderlichen – aber auch keine darüber hinausgehenden – Rechte besitzen.

## B) Kontrolle und Fachaufsicht

Neben den organisatorischen Sicherungsmaßnahmen stellt die Fachaufsicht den zweiten wesentlichen Aspekt des IKS dar. Die Fachaufsicht umfasst die fachliche Weisungs- und Aufsichtsbefugnis der Führungskräfte im Jobcenter Osnabrück, Stadt über die rechtmäßige, zweckmäßige und wirtschaftliche Durchführung der Aufgaben. Nach Maßgabe des SGB II sind dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. **Fachaufsicht ist Führungsaufgabe und als solche grundsätzlich nicht delegierbar.** Kontrollen sind daher in der Regel von den Führungskräften selbst (Team- und Bereichsleitungen sowie der Geschäftsführung) gegenüber ihren fachlich unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchzuführen. Dabei endet die Fachaufsicht nicht auf der Ebene der Teamleiterinnen und Teamleiter. Die übergeordneten Ebenen (Bereichsleiterinnen / Bereichsleiter, Geschäftsführung) üben ebenso Fachaufsicht gegenüber denen ihnen zugeordneten Führungskräfte aus.

Das Verfahren zur Durchführung der Kontrollen ist durch das internes Fachaufsichtskonzept des Jobcenters beschrieben. Folgende Bestandteile sind verpflichtende Kriterien der Fachaufsicht im IKS:

- Auswahl und Umfang der zu prüfenden Fälle,
- Prüfgegenstand,
- Prüfhäufigkeit,
- Dokumentationsrichtlinien und
- Richtlinien zur Berichterstattung.

Form und Umfang der Fachaufsicht hängen dabei von der im Rahmen der Risikobeurteilung individuell erarbeiteten Risikostrategie ab.

### 3. **Inkrafttreten**

Diese Geschäftsanweisung tritt am 01.05.2018 in Kraft. Hiermit wird die bisherige Geschäftsanweisung 08/2012 – Internes Kontrollsystem in der Fassung vom 29.04.2014 außer Kraft gesetzt.

Osnabrück, den 27.04.2018

---

Geschäftsführung des Jobcenters  
Michael Klesse