

TOETSINGSKADER AUDITS



Auditprogramma 1-6-2008/1-6-2009

Strategie&control,
oktober 2008.

Inhoudsopgaa

1. Inleiding	3
2. Samenhang in de begrippen	3
3. Het auditprogramma 2008/2009.....	3
4. Rechtmatigheidscontrole	4
5. Spelregels begrotingscriterium	5
5.1 Uitleg Begrotingscriterium	5
5.2 Begrotingscriterium: begrotingsafwijkingen in de jaarrekening	6
5.3 Onttrekken of doteren aan bestemmingsreserves	7
5.4 Budgetoverheveling (nieuw)	7
6. Het voorwaardencriterium.....	8
6.1 Wettelijke kaders en interne regelgeving.....	8
6.2 Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (nieuw)	9
7. Criterium Misbruik en oneigenlijk gebruik	10
8. Aan derden uitbestede activiteiten (nieuw)	11
8.1 Servicebureaus	11
8.2 Gemeenschappelijke regelingen.....	12
8.3 Stichtingen	12
Bijlage I. Het voorwaardencriterium	13
Bijlage 2: Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten ...	15

1. INLEIDING

20 december 2007 heeft de raad het gemeentelijke controleprotocol 2007-2009 vastgesteld. Het is de bevoegdheid van het college om binnen deze normstelling van de gemeenteraad een toetsingskader op te stellen. Het toetsingskader wordt jaarlijks afgestemd op de laatste inzichten van landelijk platform rechtmatigheid alsook op de wijzigingen in de gemeentelijke regelgeving. Dit betreft met name de regelgeving in kader WMO en de gemeentelijke subsidieverlening. De kadernota 2008 van het platform rechtmatigheid is een actualisatie van de kadernota 2007. Het toetsingskader 2008 is analoog daaraan een actualisatie van het toetsingskader 2007. De aanvullingen/wijzigingen ten opzichte van 2007 zijn de onderwerpen:

- a. budgetoverheveling (§ 5.4)
- b. aan derden uitbestede activiteiten (§ 6.2)
- c. Wet Maatschappelijke Ondersteuning (§ 8)

2. SAMENHANG IN DE BEGRIPPEN

Met betrekking tot rechtmatigheid zijn begrippen als normenkader, toetsingskader, opdrachtbevestiging, controleprotocol, interne controle, werkprogramma's inmiddels ingeburgerd. In de kadernota rechtmatigheid 2008 worden deze begrippen in onderlinge samenhang uiteengezet. Voor Delft geldt de volgende invulling:

Onderwerp	Instrument	Domein
Inrichten rechtmatigheidsbeheer	Financiële verordening ex Artikel 212	Gemeenteraad
Inrichten accountantscontrole	Controleverordening ex Artikel 213	Gemeenteraad
Opdrachtverstrekking accountant	Raadsbesluit * via het gemeentelijk meerjarige controleprotocol en het jaarlijkse voorstel van de accountant voor het plan van aanpak van de accountantscontrole	Gemeenteraad
Voor de rechtmatigheid relevante wet- en regelgeving	Toetsingskader	College
Operationaliseren rechtmatigheidsbeheer	Controleplan en werkprogramma's (interne audits) Beheersmaatregelen in de organisatie	College

Figuur 1: begrippenkader rechtmatigheid

Het toetsingskader bestaat ten behoeve van het zgn. voorwaardencriterium uit een overzicht van de geldende externe en eigen regelgeving met betrekking tot financiële beheershandelingen. Aanvullend is aangegeven welke bepalingen van de regelgeving relevant zijn voor het rechtmatigheidsbeheer; het gaat hierbij om bepalingen waar voor de gemeente financiële consequenties uit kunnen voortkomen (financiële rechtmatigheid). Hier wordt dan bij interne audits en externe controle van de accountant op getoetst. Daarnaast wordt in het toetsingskader ingegaan op het begrotingscriterium en het criterium misbruik & oneigenlijk gebruik.

3. HET AUDITPROGRAMMA 2008/2009

Een belangrijke eis voor de financiële huishouding van gemeenten is, dat de beheersorganisatie zodanig is ingericht dat de naleving van wet- en regelgeving (= het

normenkader) met voor de gemeente financiële consequenties zichtbaar en toetsbaar wordt vastgelegd. Het uiteindelijk resultaat moet zijn dat een gemeente zichtbaar in “control” is.

De gemeente toetst hierop door middel van een intern auditprogramma met bijbehorende controleplannen voor de te auditten processen. Het auditprogramma 2008/2009 (van juni tot juni) en controleplannen per proces worden afgestemd met de accountant. Zowel de interne audits als de accountantscontrole worden ingericht op basis van de vereisten uit het controleprotocol 2007-2009 en het toetsingskader.

In de audits is overigens sprake van een integrale toets/beoordeling op zowel getrouwheid, rechtmatigheid als opzet/bestaan van de administratieve organisatie; en voor sommige audits ook met een bredere toets/beoordeling op de kwaliteit van de beheersing van de organisatie (operational audit). De bevindingen/aanbevelingen van de integrale audits worden ter kennis gebracht van de accountant.

Op basis van de bevindingen van onze interne audits en externe controles van de accountant bij de jaarrekening 2007 blijven ook voor het auditprogramma mbt de jaarrekening 2008 het subsidieproces en het inkoopproces belangrijke aandachtspunten.

De belangrijkste gebieden met een substantiële “financiële massa” die aan een rechtmatigheidsaudit worden onderworpen zijn:

1. Personeel
2. Inkopen/investeringen
3. Subsidies
4. Wet werk en bijstand
5. Parkeren
6. Wet sociale werkvoorziening
7. Grondexploitaties
8. Belastingen (inkomsten)
9. Treasury en gemeentefonds
10. Overlopende activa/passiva
11. Debiteuren en crediteuren
12. Liquide middelen
13. Reserves en voorzieningen
14. Doeluitkeringen/SISA
15. Jaarrekening 2008

4. RECHTMATIGHEIDSCONTROLE

Vanaf de controle bij de jaarrekening 2004 is een nieuw gegeven de expliciete oordeelsvorming van de accountant over de rechtmatigheid van het beheer. Bij de getrouwheidscontrole wordt overigens al op een aantal aspecten getoetst die ook van belang zijn voor de rechtmatigheidscontrole. Hierbij moet gedacht worden aan:

- ✓ is het bedrag van de financiële stroom juist vastgesteld;
- ✓ heeft de verantwoording van de verplichting op het juiste tijdstip plaatsgevonden en is het tijdstip van betaling of inning correct vastgesteld;
- ✓ zijn de opbrengsten volledig;
- ✓ is de verplichting aan de juiste persoon/instantie geadresseerd;

- ✓ past de verplichting in het kader van de activiteiten van de gemeentelijke huishouding en is in relatie tot de prijs een aanvaardbare tegenprestatie ontvangen;
- ✓ is de overeengekomen tegenprestatie ontvangen.

Afzonderlijke elementen in het kader van de rechtmatigheidscontrole zijn het criterium begrotingsrechtmatigheid, het voorwaarden criterium en het criterium misbruik en oneigenlijk gebruik. We beperken ons in het toetsingskader tot deze criteria.

5. SPELREGELS BEGROTINGSCRITERIUM

5.1 Uitleg Begrotingscriterium

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de bij de jaarrekening toe te passen transparantie van begrotingsafwijkingen en in het verlengde daarvan hoe omgegaan kan worden met de gebruikelijke procedure voor overheveling van budgetten bij de jaarrekening.

Bij het *begrotingscriterium* is het budgetrecht van de raad aan de orde. Het gaat het er om dat financiële beheershandelingen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting tot stand komen. Als de werkelijke uitgaven hoger zijn dan hetgeen begroot was, is sprake van begrotingsonrechtmatigheid. Deze overschrijdingen dienen expliciet door de raad te worden geautoriseerd. Met de raad moet worden afgestemd in hoeverre de begroting daarop aangepast moet worden. Indien overschrijdingen niet in overeenstemming zijn met raadsbeleid en de met de raad afgesproken spelregels voor de begrotingsrechtmatigheid zal de accountant dit als een onrechtmatigheid meewegen bij de controle. Extra lasten die worden gemaakt omdat extra opbrengsten daarvoor de ruimte bieden terwijl de extra lasten niet direct zijn gerelateerd aan de extra opbrengsten en over de aanwending van deze extra opbrengsten de raad nog geen besluit heeft genomen, zijn onrechtmatig.

Het begrotingscriterium richt zich op de baten en lasten op programmaniveau. Het budgettair kader voor het bestaande beleid wordt afgeleid uit:

- de programmabegroting met toelichting;
- de begrotingswijzigingen op programmaniveau met toelichting zoals blijkend uit de tussentijdse beheersrapportage en raadsbesluiten.

Het begrotingscriterium is verfijnd uitgewerkt in de kadernota 2007, in de kadernota 2008 is deze tekst ongewijzigd gebleven. De belangrijkste constatering is, dat het overschrijden van de begroting altijd onrechtmatig is, maar niet in alle gevallen hoeft te worden meegewogen in het accountantsoordeel. Essentieel is dat de raad nadere regels kan stellen wanneer kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten (1), kostenoverschrijdingen passend binnen het beleid (2) en kostenoverschrijdingen bij open-einde regelingen (3) moeten meewegen bij het oordeel van de accountant.

Wanneer de raad nadere regels stelt, gelden uiteraard deze nadere regels als norm voor "passend in het beleid". Deze aanwijzingen van het platform rechtmatigheid zijn reeds meegenomen bij het begrotingscriterium zoals deze toegepast is bij de jaarrekening 2007. Dit begrotingscriterium expliciteert de door de raad gestelde regels en behoeft voor 2008 geen verdere aanpassing.

5.2 Begrotingscriterium: begrotingsafwijkingen in de jaarrekening

Begrotingsafwijkingen worden in de jaarrekening/het jaarverslag toegelicht. Overeenkomstig de werkwijze bij de jaarrekening 2007 zal bij de jaarrekening 2008 op een systematische wijze verantwoording worden afgelegd over budgetoverschrijdingen. Op programmaniveau worden budgetafwijkingen groter dan € 1 ton toegelicht. In essentie gaat het bij kostenoverschrijdingen om de volgende classificatie:

	Kostenoverschrijdingen
Rechtmatig	1. Tijdig gemeld, bestaand beleid 2. Niet tijdig gemeld, bestaand beleid 2a. exogeen, onontkoombaar, onvoorzien
Onrechtmatig	2b. ten onrechte niet gemeld 3. Niet passend in beleid

Ter nadere toelichting dient de volgende checklist, die bij deze classificatie gebruikt kan worden voor wanneer sprake is van rechtmatigheid dan wel onrechtmatigheid van begrotingsafwijkingen.

Rechtmatig zijn:

- a. Tijdig te weten voor 31 december 2008 gemelde mogelijke kostenoverschrijdingen (al dan niet in de vorm van een pro memorie post) passend binnen het bestaande beleid. (Deze kunnen bijvoorbeeld gemeld zijn bij de najaarsrapportage);
- b. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten, die in verband met het tijdstip van het ontstaan ervan niet tijdig aan de raad konden worden gerapporteerd, die passen binnen het bestaande beleid en die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten, bijvoorbeeld via kostendekkende omzet (heffingen, huur) via egalisereserves of via subsidies. Deze overschrijdingen worden door de raad geaccepteerd (passend binnen het beleid).
- c. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten, die in verband met het tijdstip van het ontstaan ervan niet tijdig aan de raad konden worden gerapporteerd, die passen binnen het bestaande beleid, die niet geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten en een gevolg zijn van interne of externe factoren zoals bijvoorbeeld:
 - doorberekening van indirecte kosten, onder voorwaarde dat de totale apparaatskosten zoals verantwoord op de kostenplaatsen niet worden overschreden;
 - kapitaallasten, onder voorwaarde dat de investeringskredieten door de raad zijn geautoriseerd
 - overschrijdingen als gevolg van technische correcties;
 - dotaties aan voorzieningen die verplicht zijn op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, waaronder de voorziening nadelige saldi actieve grondexploitaties.
 - een open einde (subsidie)regeling;
 - wijzigingen in landelijke wet- en regelgeving met financiële consequenties;
 - aanpassingen in het gemeentefonds;
 - uitgaven van gemeenschappelijke regelingen;
 - realisatie op begrote subsidieverwachtingen;
 - klimaatomstandigheden, bijvoorbeeld een overschrijding van het budget gladheidbestrijding als gevolg van sneeuwval;

- uitgaven die naar hun aard onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn.
Vaak blijken dergelijke zaken pas bij het opmaken van de jaarrekening. Deze overschrijdingen worden door de raad geaccepteerd (passend binnen het beleid).
- d. Kostenonderschrijdingen. Deze zijn in principe niet onrechtmatig tenzij deze in strijd zijn met het beleid dat de raad heeft vastgesteld;
- e. Opbrengstenonderschrijdingen en opbrengstenoverschrijdingen. Ook deze zijn in beginsel niet onrechtmatig. Er kan hier wel sprake zijn van een relatie met een kostenoverschrijding (zoals aangegeven bij b).

In beginsel onrechtmatig zijn:

- a) Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en ten onrechte niet tijdig aan de raad zijn gerapporteerd. Deze overschrijdingen kunnen als onrechtmatig worden aangemerkt. Doordat deze overschrijdingen binnen het bestaande beleid vallen, kunnen deze door de raad echter bij de jaarrekening alsnog worden geautoriseerd.
- b) Kostenoverschrijdingen niet passend binnen het bestaande beleid: deze overschrijdingen (bijvoorbeeld ten gevolge van een rechtelijke uitspraak) kunnen als in eerste aanleg als onrechtmatig worden aangemerkt. De overschrijdingen kunnen door de raad bij de jaarrekening echter alsnog worden geautoriseerd. Dit soort posten worden in een aparte paragraaf zichtbaar gemaakt.

5.3 Onttrekken of doteren aan bestemmingsreserves

In de kadernota 2007 is een aparte paragraaf gewijd aan het onttrekken of doteren aan (bestemmings)reserves. Mutaties in de reserves die niet door een voor 31 december van het verslagjaar genomen raadsbesluit zijn gedekt, zijn dus in strijd met de Gemeentewet. Dit zijn derhalve onrechtmatigheden met betrekking tot externe regelgeving en wegen derhalve mee bij de oordeelsvorming inzake rechtmatigheid en getrouwheid in de accountantsverklaring.

5.4 Budgetoverheveling (nieuw)

Het College van burgemeester en wethouders voert de door de gemeenteraad vastgestelde begroting uit en de in aanvulling daarop gedurende het jaar vastgestelde beleids- en begrotingsaanpassingen. In de praktijk zal de werkelijke besteding afwijken van de begroting. Het komt voor dat de begrotingsafwijkingen worden veroorzaakt doordat activiteiten, waarvoor de gemeenteraad geld beschikbaar heeft gesteld nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Dit leidt dan tot een voordelig resultaat ten opzichte van de begroting. De activiteiten worden in het volgende begrotingsjaar (verder) uitgevoerd. Om bovengeschetste problematiek (het budget is in het oude jaar niet besteed, maar is nog wel nodig voor uitvoering van activiteiten in het nieuwe jaar) rechtmatig op te lossen geeft het platform rechtmatigheid een aantal opties. De in 2007 gevolgde werkwijze is één van deze varianten, en is rechtmatig. Deze werkwijze wordt ook voor de jaarrekening 2008 gevolgd met een aanpassing in de procedure op het advies van de commissie voor de rekening. .

Werkwijze jaarrekening 2007:

Bij het rekeningresultaat is een onderscheid gemaakt tussen het resultaat voor bestemming en het resultaat na bestemming. Het rekeningresultaat voor bestemming betreft het zuivere rekeningresultaat zonder dat er enige verrekening met de reserves heeft plaats gevonden. De

verrekeningen met de reserves zijn als resultaatbestemming in de rekening verwerkt. Aan deze mutaties liggen raadsbesluiten ten grondslag. Het betreft reserveringen voor toekomstige uitgaven en de vrijval van eerder gevormde bestemmingsreserves op het moment dat de uitgaven plaats hebben gevonden. In het resultaat na bestemming is nog geen rekening gehouden met de voorstellen voor budgetoverheveling en af te rekenen exploitatiesaldi. Een inhoudelijke toelichting op de voorstellen is opgenomen bij het voorstel tot afrekening van het resultaat na bestemming bij de jaarrekening. Na besluitvorming over het raadsvoorstel bij de jaarstukken vindt de definitieve verwerking plaats.

Aanpassing procedure 2008: De commissie voor de rekening heeft geadviseerd om in het vervolg het overhevelingsvoorstel separaat aan te bieden, met een verdergaande onderbouwing/toelichting.

Overgehevelde budgetten worden vervolgens via begrotingswijziging toegevoegd aan het nieuwe begrotingsjaar. Voor zover er daaraan voorafgaand in het begin van het nieuwe begrotingsjaar activiteiten worden uitgevoerd zonder dat formeel de begroting door de gemeenteraad is gewijzigd worden deze tijdelijke budgetoverschrijdingen geacht te passen binnen het beleid van de gemeenteraad.

6. HET VOORWAARDENCRIERIUM

6.1 Wettelijke kaders en interne regelgeving

In het controleprotocol wordt aangegeven: “De accountantscontrole op rechtmatigheid is gericht op de naleving van wettelijke kaders en bij raadsbesluit vastgestelde gemeentelijke regels, zoals nader uitgewerkt in het toetsingskader accountantscontrole. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.”

Bijlage 2 omvat een lijst aan verordeningen, hieraan zijn in 2007 toegevoegd verordeningen in kader WMO en de nieuwe kaderverordening subsidies.

Bij het *voorwaardencriterium* gaat het erom dat gestelde voorwaarden ook worden nageleefd. In het algemeen geldt dat het bij dit criterium gaat om voorwaarden die nodig zijn om de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen te toetsen. Verordeningen hebben verschillende soorten van bepalingen: termijnen, administratieve bepalingen, bevoegdheden, bewijsstukken, etc. en een aantal rechtstreekse financiële bepalingen: recht (de doelgroep), hoogte en duur. Soms zijn voorwaarden ook bedoeld om de doelmatigheid te controleren of om beleidseffecten in kaart te brengen. Deze voorwaarden kunnen van de toets op financiële rechtmatigheid uitgesloten worden. Voor de toets op financiële rechtmatigheid zijn alleen de bepalingen m.b.t. recht, hoogte en duur van belang.

Het voorwaardencriterium speelt met name bij belastingen/heffingen, bij subsidies en bij uitkeringen. Bij belastingen en heffingen geldt hetgeen is bepaald in de wetten en de belastingverordening. De criteria voor kwijtschelding moeten voldoende duidelijk zijn. In het geval van subsidies spelen de subsidievoorwaarden een essentiële rol. Deze moeten voor een ieder volkomen duidelijk zijn en daardoor toetsbaar en afdwingbaar zijn. Van belang is dat de subsidieverstreking in overeenstemming is met de voorwaarden die in de betreffende subsidieverordening door de raad als relevant zijn aangemerkt én met de algemene wet bestuursrecht. Ook voor uitkeringen moeten de te stellen voorwaarden/vereisten duidelijk, toetsbaar en afdwingbaar zijn

Voor alle verordeningen geldt, dat in de toets op financiële rechtmatigheid alleen de bepalingen m.b.t. recht, hoogte en duur van belang zijn. Voor de volgende verordeningen is specifiek benoemd (zie bijlage 1) welke bepalingen dit zijn:

- a) de financiële beheersverordening
- b) de kaderverordening subsidies Delft
- c) het treasurystatuut (=een collegebesluit)
- d) de garantieverordening
- e) (de EU-aanbestedingsregels en) het gemeentelijk Inkoopbeleid
- f) de belastingverordeningen (heffing en inning van de OZB, reinigingsrechten, rioolrechten, e.d.)
- g) de verordeningen WWB (wet werk en bijstand)

Voor de bepalingen die direct relevant zijn voor de financiële rechtmatigheid zal getoetst moeten worden op welke wijze deze in onze organisatie cq administratieve organisatie geborgd zijn.

6.2 Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (nieuw)

In 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) van kracht geworden bij gemeenten. In de praktijk is de financieel administratieve verantwoording rondom de landelijke invoering in 2007 van de WMO niet zonder problemen verlopen. Voor 2008 onderkent het platform rechtmatigheid vier aandachtspunten:

A. Eigen bijdragen van het Centraal administratiekantoor (CAK)

Een aanvrager van een voorziening (voorheen WVG), hulp in de huishouding of een financiële tegemoetkoming (persoonsgebonden budget) is op grond van de WMO een bijdrage verschuldigd. De wetgever heeft bepaald dat de berekening, oplegging en incasso van deze eigen bijdrage wordt uitgevoerd door het CAK. Het CAK verstrekt aan de gemeenten een totaaloverzicht waarbij maandelijks afstorting plaatsvindt van de geïncasseerde bijdragen. Gemeenten kunnen op deze overzichten van het CAK wel de aantallen personen, soort en omvang van de zorgverlening beoordelen met de eigen WMO-administratie. Door het ontbreken van inkomensgegevens op deze overzichten is de informatie over de eigen bijdrage ontoereikend om als gemeente de juistheid op persoonsniveau en volledigheid van de eigen bijdragen als geheel te kunnen vaststellen.

Door de systematiek te kiezen van het vaststellen van de eigen bijdragen door het CAK, heeft de wetgever in feite bepaald, dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid en volledigheid van de eigen bijdragen geen gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Dat betekent dat door de gemeenten geen zekerheden over omvang en hoogte van de eigen bijdragen kunnen worden verkregen als gevolg van het niet kunnen vaststellen van de juistheid op persoonsniveau. De gemeente zal deze onzekerheid in de jaarrekening adequaat moeten toelichten. Als deze onzekerheid door de gemeente adequaat is toegelicht, kan de accountant een goedkeurende verklaring geven. Het CAK heeft aan haar accountant over 2007 wel gevraagd om een oordeel te geven over de opzet en het bestaan van beheersmaatregelen binnen het uitvoeringsproces van de eigen bijdragen WMO.

B. Overdracht van WMO cliënten door Zorgkantoren

Landelijk bleek de overdracht in 2007 van WMO cliënten door de Zorgkantoren onjuist en

onvolledig te zijn en gebaseerd op sterk verouderde bestanden. In Delft zijn de basisbestanden gechecked op het GBA, voor het merendeel van de cliënten zijn herindicaties doorgevoerd. Ingaande 2008 is het in beginsel onrechtmatig als andere zorg wordt geleverd en gefactureerd in de WMO-administratie en in de beschikkingen is opgenomen, de WMO-verordening staat geen afwijkingen toe. Ook nu nog is voor Delft de volledigheid en juistheid van de bestanden een zorg- en aandachtspunt.

C. Juistheid kosten zorgaanbieders

De gemeenten ontvangen facturen van zorgaanbieders voor de uitvoering van huishoudelijke hulp. In het kader van rechtmatigheid is van belang:

1. of er niet te veel, andere type zorg etc. is gefactureerd dan geleverd.
2. dat de prestaties op de factuur feitelijk ook zijn geleverd.

De gemeente past de volgende combinatie aan controles toe om intern vast te stellen of de in rekening gebrachte kosten juist en rechtmatig zijn:

- a) Facturen van de zorgaanbieders afstemmen met de WMO-administratie en beschikkingen;
- b) bij de zorgaanbieders een accountantsverklaring opvragen;
- c) klachtenregistratie WMO-clients over de geleverde prestaties van de zorgaanbieders;
- d) (indien daar aanwijzingen voor zijn) door een extern bureau zorgcontroles laten uitvoeren op de kwaliteit van de dienstverlening van de zorgaanbieders.

Voor het bepalen van de volledigheid van de op te nemen verplichting per 31 december inzake nog te ontvangen facturen van zorgaanbieders kan de gemeente de actuele WMO-administratie met daarin de aangegane verplichtingen gebruiken.

Gemeenten verstrekken ook persoonsgebonden budgetten (PGB). De geïndiceerde burger ontvangt een “zakje” geld dat naar eigen inzichten voor de inkoop van thuiszorg mag worden gebruikt. De gemeente stelt volgens de eigen verordening geen nadere eisen aan besteding en verantwoording. Via enquêtes wordt inzicht verkregen in de besteding van het Pgb.

D. Aanbesteding

Het platform rechtmatigheid wijst er op, dat sommige gemeenten spreken tijdens de contractperiode met zorgaanbieders andere voorwaarden af voor de te leveren zorg dan overeengekomen na de (Europese)aanbesteding. Er kunnen situaties zijn die een aanpassing van de overeenkomst zonder nieuwe aanbesteding rechtvaardigt. De regelgeving hieromtrent is ingewikkeld. De accountant zal moeten vaststellen dat de aanpassing juridisch is getoetst door de gemeente.

In Delft is de aangegane contractperiode tot 1-1-2010. De voorwaarden zijn niet gewijzigd. wel worden mogelijkheden onderzocht om op basis van nieuwe Wmo wetswijziging (jan 2009) de contracten aan te passen of opnieuw te gaan aanbesteden.

7. CRITERIUM MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

Om te waarborgen dat niet ten onrechte uitkeringen en subsidies worden verstrekt of belastingen en heffingen te laag worden vastgesteld, behoort de gemeente een beleid ter

voorkoming van Misbruik & Oneigenlijk gebruik te hebben dat bestaat uit een mix van maatregelen op het gebied van voorlichting, controle en sanctionering.

In 2007 is een audit uitgevoerd in hoeverre dit beleid momenteel al wordt toegepast, en of dit zowel voor het management als voor de externe accountant zichtbaar is. Dit is in een afzonderlijke nota aan het college voorgelegd.

Geconstateerd wordt, dat op dit gebied op veel beleidsterreinen al veel is geregeld. Het gaat hierbij met name om:

- ✓ subsidies aan instellingen die gemeentebestuur realiseren
- ✓ inkomensondersteuning en uitkeringen (met name WWB en WvG (nu opgenomen in Wmo))
- ✓ belastingen en heffingen inclusief kwojtschelding
- ✓ vergunningen (milieu-, parkeer-, bouw-, openbare orde-, brandveiligheid-, monumenten-)
- ✓ burgerzaken (informatieverstrekking, aangiften en verstrekken documenten)

“Traditiegetrouw” is het M&O-beleid op het gebied van Sociale Zaken het meest uitgewerkt, maar ook op de andere beleidsterreinen zijn maatregelen getroffen.

In het auditprogramma 2008/2009 wordt binnen de integrale audit ook getoetst op aspecten van Misbruik en Oneigenlijk gebruik.

8. AAN DERDEN UITBESTEDE ACTIVITEITEN (NIEUW)

8.1 Servicebureaus

Verschillende gemeenten laten de uitvoering van bepaalde regelingen zoals belastingheffing en inning, Wet werk en bijstand (Wwb), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Wet sociale werkvoorzieningschap (Wsw) of de verwerking van salarissen, administratie etc. verzorgen door andere gemeenten, gemeenschappelijke regelingen (zie § 8.2), stichtingen ((zie § 8.3) of andere derden zoals servicebureaus. Belangrijk kenmerk is dat deze regelingen wel door derden organisaties worden uitgevoerd, maar dat de gehele financiële stroom die met deze regelingen gemoeid is wel in de begroting en jaarrekening van de gemeente is opgenomen. De gemeente is daarbij verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van betreffende regeling.

In ieder geval voor regelingen met financiële stromen van materieel belang¹ zal de gemeente de rechtmatige uitvoering ervan willen/moeten vaststellen. Soms kan de gemeente zelf, bijvoorbeeld aan de hand van bron-documenten, dossiers en/of de eigen administratie de rechtmatige uitvoering van een ‘uitbestede’ regeling vaststellen. In andere gevallen kan de rechtmatigheid van de uitvoering van dergelijke regelingen slechts worden vastgesteld door rechtmatigheidscontrole bij het betreffende servicebureau. Met name als de interne controles op de naleving van de verschillende rechtmatigheidsaspecten binnen het interne beheersingssysteem van het bureau zijn ingebouwd zal dat het geval zijn. Voor deze controle zijn er twee mogelijkheden:

1. De gemeente gaat zelf of laat zelf een controle bij het servicebureau uitvoeren.
2. Het servicebureau overlegt een verantwoording met een rechtmatigheidsverklaring (afgeven door bijvoorbeeld de accountant van het bureau) over de uitvoering van de

¹ Zie de in § 3 genoemde belangrijkste gebieden met een substantiële “financiële massa” (onderwerpen 1 t/m 9).

regeling).

Het is in beide gevallen van belang, dat de gemeente als opdrachtgever vooraf goede afspraken maken over de wijze van verantwoorden en over de rechtmatigheidsaspecten die in de controle moeten worden betrokken.

De in de kadernota geschetste situatie met betrekking tot de servicebureaus is in Delft slechts beperkt van toepassing. Veel van de genoemde zaken doet Delft immers in eigen beheer. Delft maakt wel gebruik van een servicebureau voor de salarisverwerking. Specifiek hiervoor geldt, dat de gemeente zelf aan de hand van brondocumenten, dossiers en de eigen administratie de rechtmatige uitvoering van de uitbestede werkzaamheden kan vaststellen.

Daarnaast zijn er wel regelingen die door andere organisaties uitgevoerd worden (bijv. exploitatie van parkeergarages), maar daarbij geldt niet dat de totale financiële stroom van deze regeling in de begroting of rekening van de gemeente is opgenomen. Hier hoeft dus in het kader van de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening van de gemeente geen extra aandacht aan besteed te worden.

8.2 Gemeenschappelijke regelingen

De wetgeving met betrekking tot de rechtmatigheid is ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. Indien een gemeenschappelijke regeling (GR) geen goedkeurende accountantsverklaring betreffende het aspect rechtmatigheid bij zijn jaarrekening heeft, heeft dit normaal gesproken geen invloed op de accountantsverklaring van de gemeente aangezien de GR inzake de BBV een zelfstandige verantwoordingsplicht heeft. Een en ander is sterk afhankelijk van het soort GR. Voor een verdere uitwerking van dit kan verwezen worden naar de afzonderlijke notitie over Gemeenschappelijke Regelingen en Rechtmatigheid. Voor de zwaardere gemeentelijke gemeenschappelijke regelingen zal via het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur de kaderstelling voor de rechtmatigheid vastgesteld moeten worden, en zal op de toepassing van een adequaat rechtmatigheidsbeheer van de betrokken gemeenschappelijke regeling getoetst moeten worden.

8.3 Stichtingen

Een niet goedkeurende accountantsverklaring (betreffende de getrouwheid) bij de jaarrekening van een gesubsidieerde instelling kan strijdigheid met gemeentelijk en/of externe voorschriften opleveren en kan derhalve wel van invloed zijn op het rechtmatigheidsoordeel van de gemeente. Via de projectgroep "rechtmatigheid subsidieverlening" zullen in het najaar 2008 nadere voorstellen gedaan worden met betrekking tot het door gesubsidieerde instellingen toe te passen verantwoordingsmodel.

BIJLAGE I. HET VOORWAARDENCRIERIUM

Beleidsveld	Verordening, beleidsregel, besluit	Relevante bepalingen
Algemeen		
	Financiële Beheersverordening	Integraal op de financiële bepalingen
Subsidies		
	De kaderverordening subsidies Delft	1,3,4, 6, 7, 10.
Treasury		
	Treasurystatuut	Integraal
	Garantieverordening	2, 3, 6, 7, 11 (hardheidsclausule criteria/eisen garantieverlening)
Inkoop		
	Financiële verordening	Artikel 23
Belastingen		
	OZB	1 t/m 5, 8 (hardheidsclausule wijze belastingheffing)
	Leges	2 t/m 5, 8, 9 (hardheidsclausule)
	Kadegelden	2 t/m 6, 9, 11 (hardheidsclausule)
	Lijkbezorgingsrechten	2 t/m 6, 8, 10, 11 (hardheidsclausule)
	Marktgelden	2 t/m 6; 9 (hardheidsclausule)
	Parkeren	2 t/m 6; 7, 13, 16 (hardheidsclausule)
	Precario	2 t/m 6, 8, 10, 11 (hardheidsclausule)
	Rioolrechten	2 t/m 6, 8, 10 (hardheidsclausule)
	Reclame	2 t/m 6, 7, 9, 11, 12 (hardheidsclausule)
	Reinigingsheffingen	3 t/m 9, 11 t/m 15, 17, 19 (hardheidsclausule)
	Toeristen	2 t/m 6, 10, 11 (hardheidsclausule)
	Belasting, kwijtschelding	1 t/m 3
WWB		
	Bijstandsverordening (Toeslagenverordening)	Artikel 1 t/m 11, 12(hardheidsclausule voor de gevallen waarin de verordening niet voorziet.)
	Maatregelenverordening WWB	3, 8 t/m 17, 19: hardheidsclausule voor de gevallen waarin de verordening niet voorziet.
	Reïntegratieverordening WWB	3, 4 (lid 3), 5, 8 (lid 4), 9 (lid 2), 11 t/m 13. Artikel 15: hardheidsclausule voor de gevallen waarin de verordening niet voorziet.
	Verordening inspraak Werk en Inkomen	Geen relevante bepalingen voor de financiële rechtmatigheid

Korte toelichting

Financiële beheersverordening

Deze verordening geeft de belangrijkste basis voor het rechtmatigheidsbeheer. Via deze verordening worden beleidsregels verbonden aan de juiste toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording.

Kaderverordening subsidieverlening

De eigen gemeentelijk kaderstelling op vlak van subsidieverlening beslaat drie niveaus :

1. De raad: de kaderverordening subsidieverlening
 2. Het college: het beleidskader subsidiesystematiek en de beleidsregels subsidieverlening (uitvoeringsregelingen)
 3. Het GMT: de administratieve organisatie met de systeemaanpak voor naleving.
- Voor de beoordeling van de financiële rechtmatigheid is alleen de kaderverordening relevant.

Treasurystatuut

Primaire kaderstelling voor de gemeentelijke financiering is opgenomen in de door de raad vastgestelde financiële verordening. Door middel van het (in principe elke 4 jaar aan te passen) treasurystatuut voegt het college daar een aantal aanvullende bepalingen aan toe. Het treasurystatuut wordt integraal meegenomen in de beoordeling van de financiële rechtmatigheid.

Garantieverordening

De garantieverordening is in 2006 aangepast door de gemeenteraad in verband met de oprichting van de VOM, het beleidsveld restauraties monumenten en financiering voor Parking. Primaire kaderstelling voor de gemeentelijke garantieverlening is opgenomen in de door de raad vastgestelde financiële verordening.

Inkoopbeleidsregels

De gemeente moet uiteraard voldoen aan de Europese regelgeving. De eigen gemeentelijk kaderstelling op vlak van de Inkoop beslaat drie niveaus:

1. De raad: bepalingen financiële verordening
2. Het college: inkoopbesluit
3. Het GMT: de administratieve organisatie met de systeemaanpak voor naleving; het GMT heeft hiertoe het handboek I&A vastgesteld.

Voor de financiële rechtmatigheid is van belang dat voldaan wordt aan de financiële verordening, en dat voldaan wordt aan de Europese regelgeving.

Belastingverordeningen

Geen bijzonderheden.

WWB-verordeningen

Voor artikel 16 van de maatregelenverordening wordt verwezen naar het fraudebeleidsplan 2001-2005 en de in januari 2006 vastgestelde nota Hoogwaardig Handhaven waarin maatregelen ter bestrijding van misbruik zijn vastgelegd.

BIJLAGE 2: INVENTARISATIE WET- EN REGELGEVING IN HET KADER VAN DE RECHTMATIGHEIDSCONTROLE BIJ GEMEENTEN

In het navolgende overzicht is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole voor Delft relevante algemene wet- en regelgeving.

Dit overzicht moet als volgt worden gelezen:

OIn de eerste kolom wordt een algemene omschrijving gegeven van beleidsvelden/activiteiten in volgorde van de programma's van de Programmabegroting 2008-2011.

OIn de kolom wetgeving extern wordt de te toetsen algemene wet- en regelgeving aangegeven die direct een relatie heeft met het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente. De randvoorwaarden waarbinnen uitgaven (lasten) mogen worden (aan)gedaan worden onder meer ontleend aan de begroting, en de beheersverordening

OVoor de regelgeving intern zijn de verordeningen met financiële bepalingen in de laatste kolom opgenomen.

Programma/activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Dienstverlening		
Burgerlijke stand en afgifte documenten	Burgerlijke wetboek Gemeentewet Wet GBA Wet rechten burgerlijke stand Algemene Wet rijksbelastingen, Invorderingswet	Verordening verstrekking persoonsgegevens Verordening heffing en inning van Leges
Wonen, Zorg en Welzijn		
Intensivering Stedelijke Vernieuwing	Wet ISV	MISV-beleid met bijbehorende subsidieregelingen
Wonen	Leegstandswet Woningwet Huurprijzenwet woonruimte Huisvestingswet Huurwet Huursubsidiewet Besluit woninggebonden subsidies Wet bevordering eigen woningbezit ABW	Huisvestingsverordening Haaglanden Tegemoetkoming woonlasten kamerhuurders Kaderverordening Subsidies
WMO	Wmo	Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Besluit bovenlokale subsidies
Gehandicaptenzorg	Wet Voorziening Gehandicapten	Verordening voorzieningen gehandicapten
	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten/WMO	
Preventie volksgezondheid	GW, WGR, wet collectieve preventie volksgezondheid	Gemeenschappelijke regeling Zuid Holland West

Programma/activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Subsidies zorginstellingen	GW, AWB	Kaderverordening Subsidies
Algemeen welzijn en sport	Welzijnswet, GW, AWB	Kaderverordening Subsidies Verordening in gebruikneming en gebruik sportterreinen
Recreatie	WGR	Gemeenschappelijke Regeling Midden Delfland
Jeugd en Onderwijs		
Verzorgen basis- en speciaal-onderwijs	Rijksregelgeving Basiseducatie volwassenen Wet primair onderwijs Wet op de basiseducatie GOA OALT	Basiseducatie volwassenen (subsidieverlening) Verordening leerlingenvervoer Verordening basiseducatie volwassenen Verordening gebruik school- en gymnastieklokalen Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Verordening financiële gelijkstelling onderwijs
Godsdienstonderwijs, vormingsonderwijs	GW, Wet basisonderwijs	Kaderverordening Subsidies
Verzorgen voortgezet onderwijs	Wet op het voortgezet onderwijs, WGR Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek Wet educatie- en beroepsonderwijs	Gemeenschappelijke Regeling behartiging belangen voortgezet onderwijs Verordening Bestuurscommissie voortgezet openbaar onderwijs Hugo Grotius
Integratie en inburgering		
Integratie	Wet inburgering nieuwkomers	Boeteverordening inburgering nieuwkomers
Inburgering	Wet Inburgering Nieuwkomers	Boeteverordening Wet Inburgering Nieuwkomers
Veiligheid		
Handhaving	Gemeentewet	APV
	Winkeltijdenwet	Marktverordening/ APV
Brandweer en rampenbestrijding	Brandweerwet 1995	Gemeenschappelijke regeling Brandweer Rijswijk/Delft GR regionale brandweer
Brandbeveiligingsvergunningen	Gemeentewet	Verordening Brandbeveiligingsvergunningen
Wijkzaken en beheer van de stad		
Grafrechten	Gemeentewet, Algemene Wet rijksbelastingen, Wet op de lijkbezorging	Beheerverordening begraafplaatsen, Heffing en invordering lijkbezorgingsrechten.
Afvalstoffenbeheer	Gemeentewet, Wet Milieubeheer	Afvalstoffenverordening, Verordening op de afvalstoffenheffing
Rioolbeheer en reiniging	Gemeentewet Algemene Wet rijksbelastingen, Algemene termijnenwet, Invorderingswet Wet op de waterhuishouding Waterleidingwet	Aansluitverordening riolering. Lozingsverordening
Riool-/reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	Gemeentewet Algemene Wet rijksbelastingen, Invorderingswet, Algemene termijnenwet	Verordening Heffing en invordering van rioolrechten-/reinigingsrechten/afvalstoffenheffing

Programma/activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Milieu en duurzame ontwikkeling		
Milieubeheer	Wet belastingen op milieugrondslag	Verordening milieubeheer
Milieu/Geluid	WGR Wet geluidhinder GW/AWB	Gemeenschappelijke regeling geluidssanering Delft/Pijnacker Kaderverordening Subsidies
Arbeidsmarkt, inkomen en emancipatie		
Sociale inkomensvoorzieningen	Wet Werk en Bijstand IOAW en IOAZ Sociale en Fiscale wetgeving	Verordening maatregelen en toeslagen WWB Reïntegratieverordening WWB Verordening/ raadsbesluiten inzake bijzondere bijstand Verordening verhoging/verlaging norm categorieën bijstand
Werkgelegenheid	Wet Werk en Bijstand Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars WSW	Verordening/ raadsbesluiten inzake gesubsidieerde arbeid
Kennisstad en Economie		
Marktgeden	Gemeentewet Algemene Wet rijksbelastingen, Algemene termijnenwet	Marktgeldverordening Verordening op de warenmarkten
Havenbeheer	Binnenschepenwet Besluit administratieve bepalingen wegverkeer	Verordening heffing en invordering kadegelden
Reclame	Gemeentewet Algemene Wet rijksbelastingen, Invorderingswet	Verordening Subsidieverlening verwijdering of vervangen reclames aan bedrijfs- en of winkelpanden Reclameverordening, Verordening heffing en inning reclamebelasting
Cultuur en Binnenstad		
Cultuur en lokale media	Mediawet, Wet op het specifiek cultuurbeleid; GW, AWB	Kaderverordening Subsidies
Betreft dienstverlenings- overeenkomsten (lichte GR) archeologie	WGR, Monumentenwet	Gemeenschappelijke regelingen archeologie voor de Lier en Schipluiden
Betreft dienstverlenings- overeenkomsten (lichte GR) archief	WGR, Archiefwet	Gemeenschappelijke regelingen archief voor de Pijnacker en Schipluiden
Musea		Reglement stedelijk museum Het Prinsenhof
Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer		
Parkeerbeheer	Gemeentewet, Algemene Wet rijksbelastingen, Wet Mulder administratiefrechtelijke heffingen Besluit administratieve bepalingen wegverkeer	Verordening Heffing en invordering van parkeerbelastingen Regeling parkeergarages Wegsleeperverordening Verordening fiscale handhaving gebruik parkeerplaatsen en verlening vergunningen
Ontwikkelen, grond en vastgoed		
Bouwen/Grondexploitatie	Wet ruimtelijke ordening	Verordening inzake exploitatie van gronden,

Programma/activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
	Besluit op de ruimtelijke ordening	Nota grondprijnsbeleid, Algemene voorwaarden voor de verkoop van bouwterreinen, Beheersverordening Grondbedrijf Algemene erfpachtbepalingen gemeente Delft Nadeelcompensatieverordening Planschadeverordening Bouwverordening, Verordening duurzaam bouwen (sanctiebepaling), Legesverordening (bouwleges)
Grondexploitatie	Wet ruimtelijke ordening Besluit op de ruimtelijke ordening	Verordening inzake exploitatie van gronden Nota grondbeleid Bouwverordening (leges) Nadeelcompensatieverordening Planschadeverordening
Samenwerkingsconvenant Harnaschpolder	WGR	Gemeenschappelijke Regeling Bedrijvenschap Harnaschpolder
Bestuur en organisatie		
Algemeen financieel middelenbeheer	Grondwet Burgerlijk Wetboek Gemeentewet Besluit Begroting en Verantwoording Wet gemeenschappelijke regelingen Algemene Wet Bestuursrecht	Verordening ex art 212: financieel beleid, beheer en inrichting financiële organisatie Verordening ex art. 213: controleverordening Delegatiebesluit raad ² Gedragscode gemeenteraad, gedragscode college
Treasurybeheer	Wet financiering decentrale overheden	Collegeregeling: Treasurystatuut
Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	Ambtenarenwet Fiscale wetgeving Sociale verzekeringswetten CAR/UWO	Ambtenarenreglement Regelingen op studiefaciliteiten, reiskosten e.d.
Betreft onevenredige schade o.b.v. besluiten/handelingen gemeente		Verordening Algemene nadeelscompensatie, Planschadeverordening
Inkopen en contractbeheer	EU-aanbestedingsregels	Collegebesluit inkoopbeleid
Kostenvergoedingen, vacatiegelden van commissies, fracties	Gemeentewet	Verordeningen: ORegeling voor ambtelijke bijstand (onderdeel fractievergoedingen) OVerordening Secundaire voorzieningen raadsleden
Kostenvergoedingen, vacatiegelden van commissies, fracties	Gemeentewet	Verordeningen vervolg: OVerordening voorzieningen raads- en commissieleden OGeldelijke voorzieningen raadsleden OAdviescommissie bezwaarschriften OCommissie voor advies beeldend kunstbeleid OGeldelijke vergoeding voor leden van de dagelijkse besturen van commissies (Commissie voor advies beeldend kunstbeleid, Commissie Welstand en Wonen, Begeleidingscommissie, ombudscommissie,

² Het MMV valt hier niet onder. Toets op het juiste toepassing MMV voor financiële beheershandelingen wordt wel meegenomen in kader beoordeling getrouwheid.

Programma/activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
		commissie beroep en bezwaar, etc.) oBesluit vergoeding leden stichtingsbesturen
Diverse gemeenschappelijke regelingen	WGR	G.G.D. Zuid-Holland West Hulpverleningsregio Haaglanden Stadsgewest Haaglanden Reinigingsbedrijf Avalax Brandweer Delft/Rijswijk Recreatieschap Midden-Delfland Bedrijvenschap Harnaschpolder (lichte GR) archeologie (lichte GR) archief
Algemene Middelen		
OZB	Gemeentewet, Algemene Wet rijksbelastingen, Invorderingswet Wet waardering Onroerende Zaken	OZB verordening Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen Leidraad invordering
Toeristenbelasting	Gemeentewet, Algemene Wet rijksbelastingen, Algemene termijnenwet. Woningwet, Huisvestingswet	Verordening heffing en inning toeristenbelasting
Precarioheffing	Gemeentewet, Algemene Wet rijksbelastingen, Woningwet	Verordening op de heffing en invordering van de precariobelasting