



DOSSIER

Afschrift:

- SBC/CC (C. van der Linden)
- SBC/CC (R.C. Hitimana-Willemze)
- wethouder Van der Zwaan
- secretaris commissie Bestuur en Middelen

Postbus 8 3300 AA Dordrecht

Bezoekadres
Spuiboulevard 300
3311 GR Dordrecht

Aan

de gemeenteraad

RAADSGRIFFIE DORDRECHT	
Ontvangen: 14/4	Griffier: 14/4
Gemeenteraad	
Presidium	
Commissie	Bal 0217
Griffie	J. Paans
DiV team 2	

Telefoon (078)6398262

Fax (078)6398080

E-mail gemeentebestuur@Dordrecht.nl

Website www.dordrecht.nl

Behandeld door R.C. Hitimana-Willemze
Onderwerp RAADSINFORMATIE

Datum 13 april 2005
Ons kenmerk SBC/2005/235

Ter voldoening aan onze actieve informatieplicht, zoals bedoeld in artikel 169, lid 2, van de Gemeentewet, delen wij u het volgende mee.

In de afgelopen periode heeft de externe accountant op basis van het door u in november vastgestelde controleprotocol onderzoek verricht binnen onze organisatie. De bevindingen heeft hij met ons doorgesproken. Naar aanleiding van die bevindingen heeft het college besloten tot een veranderproces om de *rechtmatigheid* van ons handelen de komende jaren beter te kunnen waarborgen. Deze brief bevat informatie over de hoofdlijnen van dat veranderproces.

De controle door de accountant leidde niet alleen tot bevindingen op het terrein van de rechtmatigheid. Op het terrein van het *financieel beheer* bleken de afgesproken verbeteringen nog niet op alle onderdelen de gewenste resultaten te hebben opgeleverd. De verbeterpunten die werden geformuleerd naar aanleiding van de controle over 2003 zijn nog niet alle afgerond. Om het financieel beheer de aandacht te geven die het nodig heeft, en om de voortvarende aanpak van het op orde brengen van het beheer zeker te stellen, heeft het college besloten tot frequente monitoring van de voortgang door het Audit Committee. Het Audit Committee (AC) is ingesteld in 2003 en bestaat uit wethouder Financiën (voorzitter), gemeentesecretaris, concerncontroller, griffier, hoofd Concern Control en de ambtelijk coördinator van het collegeonderzoeksprogramma. De directeur rekenkamer en de externe accountant kunnen in het AC worden uitgenodigd. Het AC zorgt voor afstemming van de verschillende controle en audit werkzaamheden en bewaakt de opvolging van bevindingen en aanbevelingen.

1. Algemene opmerkingen vooraf

De rechtmatigheidcontrole is dit jaar voor het eerst uitgevoerd. In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) wordt aangegeven dat met rechtmatigheid wordt bedoeld: in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving. In het BAPG wordt vervolgens het onderscheid gemaakt tussen financiële en niet-financiële rechtmatigheid. De rechtmatigheidcontrole door de accountant richt zich hoofdzakelijk op de vraag of financiële beheershandelingen hebben plaatsgevonden in overeenstemming met wet- en regelgeving. Ten aanzien van de niet-financiële

rechtmatigheid beoordeelt de accountant alleen of de gemeente afdoende maatregelen heeft genomen om die zelf te bewaken.

De verwachting is dat de overgrote meerderheid van de gemeenten zal bij de jaarrekening 2004 geen goedkeurende rechtmatigheidsverklaring zal ontvangen. De mogelijkheid bestaat dat dit ook op onze gemeente van toepassing zal zijn. Het is naar de mening van het college zaak om, in lijn met wat elders gebeurt en in reactie op de thans geconstateerde situatie, snel adequate acties in te zetten, zodat de situatie bij de rekeningen 2005 en 2006 duidelijke verbeteringen laat zien.

Uw raad heeft in november 2004 een controleprotocol vastgesteld voor de controle van de jaarrekening 2004. In dat protocol is vastgelegd welke regels (Europese en wettelijke regels, verordeningen) de accountant in zijn rechtmatigheidscontrole 2004 moet meenemen. Dit protocol was gebaseerd op de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 september 2004 en het daarop gebaseerde door de VNG opgestelde model-controleprotocol van 8 oktober 2004. De bedoelde brief van de minister en het model controleprotocol zijn vervolgens "overruled" door een aangescherpte brief van de minister van BZK van 24 november 2004. De strekking van die brief was dat *alle* regelgeving met relevantie voor de financiële rechtmatigheid meegenomen moet worden in de accountantscontrole, dus ook de regelgeving die vervat is in collegebesluiten. In het vervolg van deze brief wordt op de consequenties van die brief teruggekomen.

In 2004 is reeds een aantal stappen gezet om de aandacht voor (financiële) rechtmatigheid te versterken.

- Er is een risico-inventarisatie gedaan door alle gemeentelijke sectoren en bedrijven naar de belangrijkste verordeningen die risico's opleveren voor de financiële rechtmatigheid en de maatregelen die zijn getroffen om deze risico's af te dekken. Hieruit bleek dat er nog onvoldoende waarborgen zijn.
- Er is tevens een workshop gehouden voor kennisoverdracht aan controllers over rechtmatigheid.
- Tenslotte is er in 2004 een opzet gemaakt voor de concrete inhoud van de toegezegde audit (college onderzoek) naar rechtmatigheid. Bij brief van 4 november 2004 bent u hierover geïnformeerd. Doel van het onderzoek is om - voortbouwend op de risico-inventarisatie die sectoren en bedrijven hebben uitgevoerd - een zowel breder als diepgaander beeld te krijgen van de financiële en niet-financiële rechtmatigheid van ons handelen. Met het oog op de uitkomsten en aanbevelingen uit de op dat moment net opgestarte interim controle 2004 is met verdere uitwerking van die eerste opzet gewacht tot er meer duidelijkheid was over de bevindingen van de accountant.

2. Voorgestelde aanpak

Om de thans bestaande situatie op het vlak van de rechtmatigheid (kort samen te vatten als: we kunnen niet aantonen dat wet- en regelgeving door ons wordt nageleefd; we weten niet welke risico's we daardoor lopen) te verbeteren, heeft het college tot de volgende aanpak besloten:

1. Inventarisatie wet- en regelgeving

De eerste fase van de aanpak richt zich op de inventarisatie. In deze fase inventariseert de gemeente de relevante externe wet- en regelgeving, specifieke regelingen, geldende verordeningen, beleidsregels etc.. Uitgangspunt voor deze inventarisatie zal zijn de reikwijdte zoals die is gedefinieerd in de brief van de minister van BZK van 24 november 2004.

"opbrengst"/ resultaat	Deze fase levert een compleet overzicht op van wet- en regelgeving die relevant is voor de rechtmatigheidscontrole.
doorlooptijd	De doorlooptijd van deze inventarisatie wordt geschat op 3 a 4 maanden. De inventarisatie zal dus in het vroege najaar van 2005 opgeleverd worden.
capaciteit en budget	Deze inventarisatie zal uitgevoerd worden door (control, juridisch en/of kwaliteits-) medewerkers van alle sectoren en bedrijven en centraal worden gecoördineerd en ondersteund (zie hierna voor de organisatorische vormgeving van het veranderproces en het daarin benoemde "kenniscentrum"). De ondersteuning zal mogelijk voor een deel bestaan uit extern ingehuurd specialistische kennis die wordt bekostigd uit daarvoor beschikbare middelen uit het college onderzoeksprogramma.

2. Screenen wet- en regelgeving; deregulering

Bij en grotendeels in vervolg op deze inventarisatie wordt tevens een inhoudelijke kwaliteitsslag gemaakt. In de eerste plaats wordt getoetst in hoeverre eigen regelgeving zoals verordeningen en beleidsregels nog voldoen en actueel, werkbaar, uitvoerbaar en consistent zijn. Criteria waarop getoetst kan worden zijn werking, actualiteit, consistentie, bevoegdheidtoedeling, uitvoerbaarheid, beheersmaatregelen, toezicht en handhaving. In de tweede plaats kan bij het screenen van eigen regelgeving worden bekeken waar regelgeving kan worden "opgeschoond" en gedereguleerd.

opbrengst	Deze fase levert een vereenvoudiging en vermindering op van regelgeving. De raad zal, waar mogelijk, voorstellen krijgen voor herziening (vereenvoudiging) van bestaande verordeningen en voorstellen om verordeningen in te trekken.
doorlooptijd	Deze kwaliteitsslag zal een doorlooptijd hebben van naar verwachting twee jaar en zal daarom parallel lopen aan andere onderdelen van de aanpak. In deze kwaliteitsslag zal de prioriteit gelegd worden bij die regelgeving die het grootste financiële belang vertegenwoordigen. Het gaat dan om de regels voor inkoop- en aanbesteding, subsidies en personeelsuitgaven. Het streven is de belangrijkste wet- en regelgeving in 2005 te hebben afgerond.
capaciteit en budget	Op het moment dat de inventarisatie is afgerond (najaar 2005) zal meer duidelijkheid bestaan over de benodigde capaciteit in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Op dat moment zal het college over capaciteit en budget besluiten.

3. Normstelling

De accountant richt zich in zijn controle op de financiële rechtmatigheid. Het is dus van belang dat uw raad aangeeft welke onderdelen uit de geïnventariseerde wet- en regelgeving onder de normstelling van de rechtmatigheidstoets vallen, en hoe deze wet- en regelgeving in dat verband moet worden geïnterpreteerd en geïmplementeerd. Als voorbeeld kunnen hier dienen de vormvoorschriften uit verordeningen. Is bijvoorbeeld een subsidie die wordt verstrekt naar aanleiding van een aanvraag die niet aan de vormvereisten uit de verordening voldoet onrechtmatig? In juridisch opzicht wel. Het is echter goed voorstelbaar dat in het groeitraject dat op het terrein van de rechtmatigheid de komende jaren moet worden doorlopen in eerste instantie dergelijke bepalingen door de raad buiten de controle worden gelaten.

De in de rechtmatigheidscontrole te toetsen wet- en regelgeving kan voor een gemeente betrekking hebben op een zeer omvangrijk gebied. Uw raad zal daarom in overleg met ons college de aard en reikwijdte van de controle op de rechtmatigheid vaststellen. Een groeipad lijkt daarbij aan te bevelen.

opbrengst	Deze fase levert op een gedetailleerd overzicht per verordening van de aard/inhoud van de artikelen uit de verordening. Zo wordt duidelijk welke artikelen relevant zijn voor de financiële en niet-financiële rechtmatigheid. Voor de financiële rechtmatigheid zijn bijvoorbeeld artikelen van belang die het recht op een vergoeding of heffing definiëren, de hoogte ervan en de duur.
doorlooptijd	De doorlooptijd van deze fase is afhankelijk van de uitkomsten van fase 1, de inventarisatie. In opdracht van de VNG is inmiddels voor alle VNG-modelverordeningen een overzicht gemaakt zoals beoogd in deze fase. Afhankelijk van de mate waarin de gemeente Dordrecht de modelverordeningen van de VNG heeft gevolgd zal de doorlooptijd van deze fase korter of langer zijn. Een eerste inschatting is dat voor deze fase 2 maanden nodig is. Deze fase moet dus voor eind 2005 afgerond kunnen zijn.
capaciteit en budget	Voor deze fase zal eventueel extern in te huren specialistische kennis nodig zijn. Op het moment dat de inventarisatie is afgerond (najaar 2005) zal meer duidelijkheid bestaan over de omvang van deze eventuele inhuur en zal het college daarover een besluit nemen.

4. Controleprotocol(len)

Na de inventarisatie en normstelling zal een controleprotocol worden opgesteld. Een controleprotocol is een goed hulpmiddel bij het stellen van de punten waarop de externe en interne regelgeving op het gebied van de financiële rechtmatigheid precies moet worden getoetst. Een dergelijk controleprotocol is ook een hulpmiddel om prioriteiten te stellen. Voor het controleprotocol 2005 kan in eerste instantie een algemeen model, zoals van de VNG, worden gebruikt. Op termijn zal echter voor enkele belangrijke (risicovolle) verordeningen of **beleidsnota's** een specifiek controleprotocol wenselijk worden. Daarmee wordt immers invulling gegeven aan het specifieke toekenning- c.q. vaststellingsbeleid. Wanneer het controleprotocol door de raad wordt vastgesteld, heeft de raad prioriteiten gesteld en is voor de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de accountant het kader duidelijk waarop wordt getoetst. Een controleprotocol is dus een communicatiemiddel bij uitstek.

opbrengst	Deze fase levert een door uw raad vast te stellen kader op voor de accountantscontrole, te beginnen bij de controle 2005. In dit kader, het controleprotocol, kan uw raad prioriteiten voor de controle aangeven. In de loop van het beoogde veranderproces kan deze aansturing jaarlijks worden verfijnd (specifieke controleprotocollen voor de belangrijkste wet- en regelgeving).
doorlooptijd	Het voorbereiden van het controleprotocol(len) vergt overleg en afstemming, en heeft om die reden een doorlooptijd van naar schatting drie maanden.
capaciteit en budget	Voor de jaarlijkse voorbereiding van het controleprotocol(len) zijn waarschijnlijk geen extra capaciteit of budget nodig.

De dekking van de kosten die met deze aanpak gemoeid zijn zoeken wij vooralsnog binnen bestaande budgetten. Bij Interimnota 2005 zullen wij u hierover rapporteren.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Het college van Burgemeester en Wethouders
de secretaris

de burgemeester

H.W.M. Wesseling

R.J.G. Bandell