

# **AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING**

## **RAPPORT VAN BEVINDINGEN**

**aan**

het College van Burgemeester en Wethouders van de  
GEMEENTE HAARLEM

Inzake algemene risicoanalyse gehele gemeentelijke organisatie op het terrein van  
misbruik en oneigenlijk gebruik

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Doelstelling en opzet van het onderzoek</b>	<b>2</b>
2.1	Aanleiding van het onderzoek	2
2.2	Doelstelling van het onderzoek	2
2.3	Opzet van het onderzoek	2
2.4	Indeling van het rapport	3
<b>3</b>	<b>Bestuurlijke samenvatting en conclusie</b>	<b>4</b>
3.1	Algemeen	4
3.2	Conclusie	4
3.3	Gemeentebrede kaders	5
3.4	Inrichting van de control	5
3.5	Informatievoorziening	6
3.6	Administratieve Organisatie en Interne Controle	7
3.7	Processen	8
<b>4</b>	<b>Gemeentebreed</b>	<b>12</b>
4.1	Wet- en regelgeving algemeen	12
4.2	Interne regelgeving	13
4.3	Inrichting van de control op concernniveau	14
4.4	Instrumentarium	17
4.5	Administratieve Organisatie en Interne Controle	20
4.6	Specifieke opmerkingen inzake gemeentebrede processen	21
<b>5</b>	<b>Stedelijke Ontwikkeling (SO)</b>	<b>25</b>
5.1	Inrichting van de (juridische) control binnen de sector	25
5.2	Legal audit	26
5.3	Algemene conclusie M&O sector SO	27
5.4	Object van onderzoek	28
5.5	Proces Huren	29
5.6	Proces GSSV II (subsidieverstrekking)	29
5.7	Proces aan- en verkoop van gronden	30
5.8	Proces bouwvergunningen	31
5.9	Proces werken voor derden	32
5.10	Proces subsidies (GSB, Ices etc)	32
<b>6</b>	<b>Sector Stadsbeheer (SB)</b>	<b>34</b>
6.1	Inrichting van de (juridische) control binnen de sector SB	34
6.2	Legal audit bij de sector SB	34
6.3	Invulling van de nota integriteit binnen SB	36

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

6.4	Klachtenbehandeling	36
6.5	Object van onderzoek	36
6.6	Proces aanbestedingen	37
6.7	Proces openbaar vervoer	38
6.8	Proces reinigingsrechten (bedrijfs- en huishoudelijk afval)	39
6.9	Proces lijkbezorging	40
6.10	Investeringsubsidies	40
<b>7</b>	<b>Publieksdienst (PD)</b>	<b>42</b>
7.1	Inrichting van de (juridische) control binnen de sector PD	42
7.2	Legal audit bij de sector PD	43
7.3	Object van onderzoek	44
7.4	Processen Sociale regelingen	44
7.5	Proces Parkeerzaken	47
7.6	Processen Belastingen en Burgerzaken (inclusief Kas & Invordering)	48
7.7	Processen Stadsbank	50
7.8	Proces bijdrage aan het Regionaal Indicatie Orgaan (RIO)	50
<b>8</b>	<b>Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)</b>	<b>51</b>
8.1	Inrichting van de (juridische) control binnen de sector	51
8.2	Legal audit bij de sector MO	51
8.3	Object van onderzoek	51
8.4	Specifieke subsidieverantwoordingen	52
8.5	Subsidieverstrekking	57
8.6	Verhuur sportaccommodaties	58
8.7	OPH gelden	59
8.8	Onderwijs	60
<b>9</b>	<b>Concernstaf (CS)</b>	<b>61</b>
9.1	Inrichting van de (juridische) control binnen de sector	61
9.2	Legal audit bij de sector CS	61
9.3	Object van onderzoek	62
9.4	Financiering	62
<b>10</b>	<b>Facilitaire Dienst (FD)</b>	<b>63</b>
10.1	Inrichting van de (juridische) control binnen de sector	63
10.2	Legal audit	63
10.3	Object van onderzoek	63
10.4	Proces inkoop, investeringen en Europese aanbestedingen	64
10.5	Proces top service	64
10.6	Proces onderhoud kantoorgebouwen	65
10.7	Proces verzorgen telefonie	65
10.8	Proces verzorgen ICT	66

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

<b>11</b>	<b>Sector Brandweer en Ambulancedienst</b>	<b>67</b>
11.1	Inrichting van de (juridische) control binnen de sector	67
11.2	Legal audit	67
11.3	Object van onderzoek	68
11.4	Inkopen	69
11.5	Afgifte gebruiksvergunningen	70
<b>12</b>	<b>Afsluitend</b>	<b>71</b>

**Bijlage** Begrippen- en afkortingenoverzicht

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

GEMEENTE HAARLEM  
College van Burgemeester en Wethouders  
Postbus 511  
2003 PB HAARLEM

Amsterdam, \*\* 2003

/03

Geacht College,

Ingevolge uw opdracht hebben wij een aantal specifieke werkzaamheden verricht met betrekking tot de opzet van de beheersingsorganisatie van de gemeente Haarlem gericht op Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O). Voor een omschrijving van deze opdracht verwijzen wij naar onze brief van 13 november 2002. Dit rapport bevat de uitkomsten van onze werkzaamheden.

## **1 Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden**

Onze werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen inzake opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden.

De opdracht houdt in dat op de in dit rapport vermelde gegevens geen accountantscontrole is toegepast zoals gebruikelijk is bij een jaarrekeningcontrole en dat tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend omtrent de getrouwheid van de opgenomen gegevens, anders dan terzake van de aspecten zoals door ons onderzocht en waarover door ons in deze rapportage feitelijk wordt gerapporteerd.

Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een controle- of beoordelingsopdracht zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere onderwerpen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 2 Doelstelling en opzet van het onderzoek

### 2.1 Aanleiding van het onderzoek

Per 1 januari 2004 gaat de rechtmatigheidscontrole meer expliciet een onderdeel uitmaken van de reguliere accountantscontrole bij gemeenten en provincies, aangezien van de accountant vanaf deze datum een afzonderlijk oordeel over de rechtmatigheid wordt gevraagd. In de ministerraad van 31 maart 2000 is ten aanzien van de accountantscontrole bij provincies en gemeenten beslist om het rechtmatigheidsaspect expliciet op te nemen in de accountantsverklaring, alsmede de ten behoeve van de controle te hanteren tolerantie te uniformeren, zodanig dat zoveel mogelijk uniformering ontstaat met de situatie bij het Rijk. De door de accountant te hanteren tolerantie bedraagt tenminste 1% van de totale lasten. De gemeenteraad kan de accountant opdracht geven een lagere tolerantie te laten hanteren, voor de gehele jaarrekening of voor delen (beleidsvelden) van de jaarrekening.

Vooruitlopend op deze ontwikkelingen heeft de gemeenteraad van de gemeente Haarlem op 9 oktober 2002 besloten een eerste risicoanalyse voor de gehele gemeentelijke organisatie op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik uit te laten voeren. De gemeenteraad heeft het College het verzoek gedaan deze risicoanalyse uit te laten voeren. Het College heeft deze opdracht medio november 2002 aan ons verstrekt.

### 2.2 Doelstelling van het onderzoek

De risicoanalyse is gericht op de beoordeling van de opzet van de beheersorganisatie (gericht op M&O) binnen de gemeente Haarlem. Voor zover nodig worden aanbevelingen gedaan gericht op het verbeteren van de opzet van de beheersmaatregelen. Uit de risicoanalyse moet blijken of de beheersingsorganisatie zodanig is ingericht dat in principe reeds bij de jaarrekening 2003 tot een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring (M&O criterium) door de accountant zou kunnen worden gekomen, rekening houdend met een goedkeuringstolerantie van 0,5% van de totale lasten.

### 2.3 Opzet van het onderzoek

Onze opdracht is gericht op de *opzet* van de beheersingsorganisatie. Dit betekent dat de toetsing van de *werking* van de organisatie geen onderdeel uitmaakt van het onderzoek. Wij hebben dan ook primair onderzocht of de inrichting van de organisatie en de geldende procedures voldoende waarborgen bieden voor een rechtmatig financieel beheer in het kader van het M&O criterium. Hiertoe hebben wij de kaderstellende verordeningen, (beleids)nota's en richtlijnen nader beoordeeld op specifieke M&O aspecten, voor zover van belang in het kader van de rechtmatigheid van het financiële beheer. Gezien de benodigde juridische kennis hebben wij hierbij een jurist van Holland van Gijzen Advocaten en Notarissen (met specifieke kennis van lokale overheden) ingeschakeld. Daarnaast hebben wij interviews gehouden met betrokken functionarissen (controllers en juridische controllers) van de volgende sectoren van de gemeente Haarlem:

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- Stedelijke Ontwikkeling
- Stadsbeheer
- Publieksdienst
- Maatschappelijke Ontwikkeling
- Concernstaf
- Facilitaire Dienst
- Brandweer en ambulancedienst

Voor elke sector hebben wij – op basis van de tolerantie van 0,5% van de totale lasten – alle processen geselecteerd waarin geldstromen (inkomend en uitgaand) of vermogensmutaties (financiering, investeringen en mutaties in reserves en voorzieningen) voorkomen groter dan 50% van de totale tolerantie, oftewel (afgerond) € 1 miljoen. In de hoofdstukken waarin wij ingaan op de bevindingen bij de sectoren (hoofdstukken 5 tot en met 11) worden de geselecteerde processen opgesomd.

Tenslotte hebben wij per sector de opzet van de set aan beheersingsmaatregelen – die binnen de processen zijn getroffen ten behoeve van het rechtmatigheidsbeheer (M&O) – beoordeeld op toereikendheid. Hierbij hebben wij ons gericht op de opzet van de control in brede zin, waaronder de control op het financiële beheer en de juridische control omgeving, voor zover van belang voor het financiële beheer.

Daarbij hebben wij eerst de kaders (concernbreed en per sector) beoordeeld, waaronder de gemeentelijke regelgeving, de wijze waarop het integriteitsbeheer is opgezet, de inbedding van de juridische control functie binnen de organisatie en het instrumentarium met betrekking tot M&O.

Vervolgens hebben wij voor de geselecteerde processen (concernbreed en per sector) beoordeeld of de getroffen maatregelen (financieel en juridisch, voor zover van invloed op het financieel beheer) *in opzet* adequaat zijn ter voorkoming van M&O. Hierbij kan worden gedacht aan de toepassing van de nota integriteit binnen de sector, voldoende functiescheidingen binnen processen (met name binnen het proces inkoop), (in opzet) voldoende uitvoeren van interne controlemaatregelen, adequate urenregistratie (voor zover van belang voor de interne beheersing), bewaking van gemeentelijke eigendommen (vaste activa, voorraden), et cetera.

## 2.4 Indeling van het rapport

In hoofdstuk 3 geven wij een bestuurlijke samenvatting van dit rapport, alsmede onze conclusies. In de hoofdstukken 4 tot en met 11 geven wij onze bevindingen weer, zowel gemeentebreed (hoofdstuk 4) als per in het onderzoek betrokken sector (hoofdstuk 5 tot en met 11). In de bijlage is een overzicht gegeven met toelichtingen op enkele gehanteerde begrippen en afkortingen.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 3 Bestuurlijke samenvatting en conclusie

### 3.1 Algemeen

Vooruitlopend op de rechtmatigheidcontrole door de accountant met ingang van 2004 heeft u ons de opdracht gegeven een eerste risicoanalyse voor de gehele gemeentelijke organisatie op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) uit te voeren. In de bijlage bij dit rapport is een begrippen- en afkortingenoverzicht opgenomen, waarin ook een omschrijving is gegeven van de hier gehanteerde begrippen 'misbruik' en 'oneigenlijk gebruik'.

Het doel van het onderzoek is te beoordelen of de beheersingsorganisatie (gericht op M&O) zodanig is opgezet dat in principe reeds bij de jaarrekening 2003 tot een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring (M&O criterium) door de accountant zou kunnen worden gekomen, rekening houdend met een goedkeuringstolerantie van 0,5% van de totale lasten. Op grond van deze tolerantie hebben wij de opzet van de gemeentebrede kaders en de getroffen beheermaatregelen beoordeeld voor geldstromen (baten, lasten en balansmutaties) groter dan circa € 1 miljoen. Hierbij hebben wij de 'control' in brede zin (financieel en juridisch, voor zover van invloed op het financiële beheer) beoordeeld.

In deze rapportage doen wij verslag van onze bevindingen, zowel gemeentebreed (gemeentebrede kaders en gemeentebrede processen) als per sector (inrichting van de control binnen de sector en specifieke beheermaatregelen binnen processen).

### 3.2 Conclusie

In het algemeen komen wij tot de conclusie dat de beheersingsorganisatie van de gemeente Haarlem – gericht op M&O – zodanig van opzet is, dat in het kader van de accountantscontrole in beginsel tot een goedkeurende accountantsverklaring voor het rechtmatigheidscriterium M&O kan worden gekomen, rekening houdend met een goedkeuringstolerantie van 0,5% van de totale lasten, voornamelijk bepaald op €1 miljoen. Overigens zal – om daadwerkelijk tot een goedkeurende accountantsverklaring voor het M&O criterium te kunnen komen – in het kader van de jaarrekeningcontrole moeten worden vastgesteld dat de beheersingsorganisatie ook daadwerkelijk functioneert zoals in opzet is beschreven (het zogenaamde toetsen van de werking).

Ondanks bovenstaande positieve beoordeling van de opzet van de beheersingsorganisatie gericht op M&O, hebben wij bij ons onderzoek een aantal bevindingen opgedaan waarover wij u samen met aanbevelingen ter verbetering met dit rapport verslag uitbrengen. Samengevat constateren wij, dat in de gemeente nog onvoldoende organisatorische en procedurele maatregelen zijn getroffen om te waarborgen dat kaders, richtlijnen en procesgerichte beheersmaatregelen ook worden nageleefd. De gemeente Haarlem heeft met de inrichting van juridische control en het uitvoeren van een gemeentebrede legal audit goede maatregelen getroffen die bijdragen aan de inrichting van een beheersingsorganisatie waarmee de rechtmatigheid wordt gewaarborgd. Aangezien deze maatregelen recentelijk zijn doorgevoerd is de inbedding in de organisatie nog in ontwikkeling.



# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 3.3 Gemeentebrede kaders

De kaders voor de organisatie en beheersmaatregelen zijn op hoofdlijnen vastgelegd in de organisatieverordening. De nader uitgewerkte spelregels zijn in de gemeente Haarlem in het algemeen vastgelegd in nota's en notities en deels vastgelegd in handboeken en op het intranet. Voorbeelden van gemeentebrede kaders die binnen de gemeente Haarlem zijn gesteld, zijn de organisatieverordening, het delegatie – en mandateringsbesluit, de subsidieverordening, de nota Regels voor Regelgeving Haarlem, de nota integriteit, de nota begrotingsbeheer en de nota budgetbeheer. Wij hebben gewezen op de nieuwe verordeningen die op grond van de gemeentewet in 2003 moeten worden opgesteld. In het bijzonder vestigen wij uw aandacht op de verordeningen ex art. 212 en 213 gemeentewet met betrekking tot de rechtmatigheid (door de raad te stellen kaders inzake financieel beleid, financieel beheer, de inrichting van de financiële organisatie en de accountantscontrole).

De gemeentebrede kaders en richtlijnen gericht op de beheersing van M&O risico's zijn in het algemeen adequaat van opzet. De inbedding van deze kaders en richtlijnen in de administratieve organisatie en met name de (interne) toetsing op naleving hiervan zijn nog in ontwikkeling, dan wel worden nog niet voldoende (gestructureerd) uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is dat (nog) niet intern wordt getoetst of het delegatie– en mandateringsbesluit adequaat wordt nageleefd.

*Wij adviseren u in de beschrijving van de administratieve organisatie interne controlemaatregelen op te nemen ten behoeve van de toetsing op naleving van gemeentebrede kaders en richtlijnen, die door de sectoren – passend binnen het concept van integraal management – zoveel mogelijk in de lijn – dienen te worden uitgevoerd. Tevens is van belang dat de concern– en sectorcontrollers in samenspraak met de juridische controllers de naleving van deze interne controlemaatregelen gedurende het jaar regelmatig toetsen. Over de bevindingen kan in hoofdlijnen worden gerapporteerd in de 'paragraaf bedrijfsvoering', op te nemen in het jaarverslag als onderdeel van de programmaverantwoording (conform het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten).*

## 3.4 Inrichting van de control

### 3.4.1 Financial control

Met de nota 'sectorcontrol(ler) in Haarlem' en de notitie 'functionele bevoegdheden concerncontroller' is binnen de gemeente Haarlem invulling gegeven aan de opzet voor de controlfunctie op sectorniveau. In de notitie 'functionele bevoegdheden concerncontroller' zijn de bevoegdheden van de concerncontroller beschreven.

Wij zijn van mening dat de financial control concernbreed in opzet adequaat is ingericht ten behoeve van de beheersing van M&O risico's in het kader van de controle van de jaarrekening.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 3.4.2 *Juridische control*

Juridische control is een belangrijk instrument voor de beheersing van M&O risico's. Op het gebied van juridische control heeft de gemeente Haarlem zich de laatste jaren goed ontwikkeld. Zo zijn er juridische controllers / medewerkers aangesteld – zowel concernbreed als op sectorniveau – vindt er periodiek overleg plaats in het juridisch platform en zijn legal audits uitgevoerd. Met de legal audits is een inventarisatie van de juridische organisatie gemaakt en is een aanzet gegeven voor de verdere verbetering van de juridische omgeving binnen de gemeente Haarlem. De ontwikkelingsfase waarin juridische control in de gemeente Haarlem zich bevindt, impliceert dat nog een aantal verbeteringen in de organisatie zijn door te voeren ter verdere versterking van de juridische control functie, zoals:

- Tijdige opvolging van geplande werkzaamheden zoals vastgesteld door / in het juridisch platform;
- Opzetten en bewaken van een gemeentebreed contractbeheer;
- Beoordelen van de noodzaak van nadere invulling van sectorale juridische controlfunctie voor de sectoren Concernstaf en Archiefdienst voor Kennemerland;
- Juridische complexiteit en risico's binnen sectoren mede van invloed laten zijn op de beschikbaar te stellen formatie;
- Voortgang van de opvolging van aanbevelingen naar aanleiding van de legal audits;
- Verankeren van maatregelen gericht op M&O in de AO/IC;
- Aandacht voor de toetsing op naleving van juridische beheersingsmaatregelen (M&O) met een financieel risico.

## 3.5 **Informatievoorziening**

### 3.5.1 *(Tussentijdse) informatievoorziening*

De (tussentijdse) informatievoorziening van de gemeente Haarlem bestaat onder meer uit de begroting, de kadernota, de bestuursrapportages en de jaarrekening / jaarverslag. Wij hebben aanbevelingen gedaan om de (tussentijdse) bestuursrapportages meer inhoud te geven door tussentijdse inzicht te geven in de mate van realisatie van doelen en prestaties. Hiertoe zullen de tussentijdse rapportages primair moeten ingaan op analyses van de mate waarin de vooraf geformuleerde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Tevens hebben wij aanbevolen met de begroting meer beleidsinhoudelijk inzicht te bieden in de doelstellingen en prestaties. De begroting vormt de norm, zowel inhoudelijk als financieel, waaraan de realisatie moet worden getoetst. Overigens is met de gewijzigde informatiestructuur in de begroting 2003 (programma's, financiën en paragrafen) een belangrijke stap gezet in de richting van een meer beleidsinhoudelijke prestatiegerichte programmabegroting. Door meer inzicht te bieden in de middelenaanwending in relatie tot de beoogde en gerealiseerde prestaties wordt ook het inzicht in de rechtmatigheid van bestedingen en investeringen bevorderd. Een tijdige en adequate tussentijdse informatievoorziening over de realisatie van prestaties en de aanwending van middelen is essentieel bij het bewaken van de rechtmatige toepassing van toegekende budgetbevoegdheden en het budgetrecht van de Raad. Tevens kan daarmee ook tussentijds nader

## **AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING**

inzicht worden verstrekt in de kwaliteit van de bedrijfsvoeringorganisatie en bijvoorbeeld de rechtmatige toepassing van de subsidieverordening en andere voorwaarden die zijn gesteld aan inkomende en uitgaande geldstromen.

### **3.5.2 Deelverantwoordingen**

Voor een aantal specifieke subsidies cq. vergoedingen is het rechtmatigheidsonderzoek (waaronder het M&O criterium) reeds een bijzonder aspect van accountantsonderzoek (deelverklaringen). In bijlage 2 bij dit rapport hebben wij ter indicatie een overzicht met deelverklaringen per sector opgenomen. Om de uitkomsten van de controle van deelverantwoordingen te kunnen gebruiken voor de rechtmatigheidscontrole (waaronder het M&O criterium) in het kader van de jaarrekeningcontrole, zouden deze controles bij voorkeur, uiteraard voor zover mogelijk, vóór het afronden van de jaarrekeningcontrole moeten worden afgewikkeld. In de huidige situatie wordt veelal gewacht met het opstellen van verantwoordingen tot de officiële inleverdata, terwijl de benodigde informatie reeds eerder voorhanden is.

### **3.5.3 Legal audits in de toekomst**

Volgens de planning zou bij elke sector één legal audit per twee jaar moeten worden uitgevoerd. Wij adviseren u een legal audit plan op te laten stellen en door het College te laten vaststellen, waarbij op basis van een gemeentebrede risico-inventarisatie de risicovolle processen elk jaar worden getoetst en de minder risicovolle processen bijvoorbeeld eenmaal per drie jaar. Wij adviseren u ook voor toekomstige – door de gemeente zelf uit te voeren legal audits – standaard (periodieke) rapportages op te laten stellen, bijvoorbeeld conform het stramien dat nu door het externe bureau wordt gehanteerd.

## **3.6 Administratieve Organisatie en Interne Controle**

Bij de sectoren wordt goed aandacht besteed aan het verder beschrijven van de AO/IC, waarbij wordt opgemerkt dat de afgelopen periode terecht de nadruk meer heeft gelegen op de beschrijving van de gemeentebrede AO/IC rondom het nieuwe financiële systeem en het BTW Compensatiefonds. In een aantal gevallen heeft de beschrijving het karakter van een werkinstructie.

*Wij adviseren u bij de beschrijvingen van de AO/IC nadrukkelijker aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheden, de identificatie en beschrijving van de (M&O) risico's binnen processen en de specifieke maatregelen die zijn getroffen om de (M&O) risico's af te dekken en de (management) informatievoorziening over de ontwikkelingen met betrekking tot deze risico's.*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 3.7 Processen

### 3.7.1 Algemeen

In hoofdstuk 4 (vanaf paragraaf 4.6) tot en met 11 hebben wij onze bevindingen opgenomen naar aanleiding van de beoordeling van de opzet van het beheersinginstrumentarium gericht op M&O binnen de processen op gemeentebreed en sectorniveau. Daarbij hebben wij alle processen geselecteerd die een directe relatie hebben met de jaarrekeningposten groter dan 0,5% van de totale lasten van de gemeente, zoals bij de opdrachtformulering is afgesproken.

Hierna geven wij onze belangrijkste bevindingen weer. Hierbij hebben wij tevens de prioriteit aangegeven waarmee naar onze mening de aanbevelingen zouden moeten worden opgevolgd (A = hoge prioriteit, korte termijn (binnen enkele maanden, tot maximaal een halfjaar), B = gemiddelde prioriteit, binnen een jaar, C = groeiproces

### 3.7.2 Gemeentebreed

Inzake de opzet van de gemeentebrede processen hebben wij de volgende aanbevelingen gedaan:

- Proces personeel:
  - Bewaken van de (verdere) bewustwording van het integriteitbeleid binnen de gemeente Haarlem, onder meer door het communiceren over het meldpunt voor vermeende overtredingen van het integriteitbeleid (prioriteit B);
  - Waarborgen van de uniformering van arbeidsvoorwaarden (prioriteit B);
  - Toetsen of alle fiscale faciliteiten (bijvoorbeeld heffingskortingen, scholingsaftrek, kinderopvangregeling, pc regeling, fietsregeling, inruilen brutoloonbestanddelen voor vrije vergoedingen en verstrekkingen, verhuiskostenvergoedingen, et cetera), optimaal worden benut en zorgdragen voor een volledige aanlevering van de hiervoor benodigde gegevens (prioriteit B);
- Bewaking van gemeentelijke eigendommen, zoals bijvoorbeeld computers, auto's, meubilair, kunstvoorwerpen, et cetera: opstellen van een totaaloverzicht en periodiek eigendommen (vanaf een vooraf bepaalde grens) inventariseren en aansluiten (in waarde) op de financiële (sub)administratie(s). Het risico bestaat namelijk dat – door het ontbreken van een adequaat totaaloverzicht – eigendommen ten onrechte worden onttrokken aan de gemeente zonder dat dit intern wordt signaleerd (prioriteit B);
- Proces inkopen: realiseren van een centraal contractenregister (prioriteit A);
- Europese aanbestedingsrichtlijn: verankeren van de verantwoordelijkheden (rechten en plichten) van medewerkers van de Facilitaire Dienst bij de toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijn (prioriteit A);
- Verbonden partijen: de risico's die samenhangen met verbonden partijen (rechtmatige besteding van gelden, maar ook aansprakelijkheidsrisico's) centraal laten bewaken en de rechtmatige besteding van gelden door verbonden partijen meetbaar te maken. Dit laatste kan bijvoorbeeld worden bereikt door het in het bestuur van de verbonden partijen aan de orde stellen van het laten afgeven van een rechtmatigheidsverklaring door de betrokken

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

accountant bij de verantwoordingen (jaarrekeningen) van de verbonden partijen (prioriteit B).

## 3.7.3 Aanbevelingen sectoren

In het algemeen is de opzet van het beheersingsinstrumentarium gericht op M&O binnen sectoren van voldoende niveau. Naar aanleiding van de beoordeling van de opzet van het beheersingsinstrumentarium (M&O) binnen sectoren hebben wij de volgende aanbevelingen gedaan:

- Sector Stedelijke Ontwikkeling (SO), zie hoofdstuk 5:
  - Opvolging van de aanbevelingen uit de legal audit uit 2001;
  - Terugkoppeling vanuit de beroeps - en bezwaarprocedure naar de bedrijfsprocessen (prioriteit B);
  - Subsidieverstrekking (GSSV II):
    - \* Periodiek beoordelen of subsidieontvangers aan de gestelde eisen voldoen (prioriteit A);
    - \* Waarborgen dat verstrekte subsidies in geval van verkoop worden teruggevorderd (prioriteit A);
  - Subsidieverstrekking: GSB, Ices et cetera: bij ontvangst van subsidiebeschikkingen de subsidievoorwaarden analyseren en de AO/IC hierop af te stemmen ter waarborging van de goede naleving van de voorwaarden (prioriteit A);
  - Aan- en verkoop van gronden:
    - \* Waarborgen dat in documentatie altijd wordt verwezen naar de juiste versie van het delegatie- en mandateringsbesluit (prioriteit A);
    - \* Waarborgen tijdige vaststelling investeringskredieten door de raad (prioriteit A);
  - Afgifte bouwvergunningen: na verbouw of aanbouw controleren of wordt voldaan aan de vergunningvereisten en het Bouwbesluit (prioriteit C);
  - Werken voor derden: verder uitwerken gemeentebreed aanbestedingsbeleid (prioriteit A);
- Sector Stadsbeheer (SB), zie hoofdstuk 6:
  - Opvolging van de aanbevelingen uit de legal audit uit 2002;
  - Toetsen naleving van de (binnen de sector SB scherper gestelde) nota integriteit (prioriteit B, in verband met de recente uitvoering van de legal audit);
  - De juiste en tijdige afhandeling van klachten (met een financieel risico) periodiek beoordelen (prioriteit B);
  - Aanbestedingen: verder uitwerken gemeentebreed aanbestedingsbeleid (prioriteit A);
  - Openbaar vervoer: totstandkoming definitieve afrekening in overleg met Connexxion verkorten (prioriteit B);
  - Reinigingsrechten: intensiveren fysieke controle op de aangifte van zakken bedrijfsafval (prioriteit A);

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- Investeringsubsidies: aanscherpen interne controlemaatregelen met betrekking tot subsidieverantwoordingen (prioriteit A);
- Sector Publieksdienst (PD), zie hoofdstuk 7:
  - Opvolging van de aanbevelingen uit de legal audit uit 2000;
  - Aandacht voor de beschikbare capaciteit van de juridisch controller ter waarborging van de uitvoering van de geplande werkzaamheden (prioriteit B);
  - Sociale regelingen:
    - \* Waarborgen van de actualiteit van (frequent wijzigende) beschikbare wet – en regelgeving (prioriteit A);
    - \* Waarborgen tijdige en betrouwbare oplevering van deelverantwoordingen (prioriteit A);
    - \* Bewaken van toekomstige bestedingen van de (huidige) overschotten op de Wfa, WIW en ID banen (prioriteit A);
    - \* Bewaken tijdige verlenging van detacheringovereenkomsten in het kader van de WIW (prioriteit A);
    - \* Instrueren van instellingen die ID banen verzorgen, bijvoorbeeld aan de hand van de controle - en rapportageset van het Ministerie, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan de zogenaamde niet-verdringingverklaring (prioriteit A);
    - \* In het kader van de Kinderopvang bewaken dat in alle gevallen gebruik wordt gemaakt van de verplicht voorgeschreven overeenkomst (prioriteit A);
  - Parkeerzaken: opvolging van aanbevelingen uit het vorig jaar opgestelde rapport inzake de afdeling parkeerzaken (B&W neemt in februari een besluit inzake de opvolging van de aanbevelingen), waaronder het periodiek inventariseren van de aanwezige parkeervignetten en aansluiten met de administratieve voorraad (prioriteit B);
  - Belastingen en burgerzaken: structurele aandacht voor de interne controle op de afgifte van reisdocumenten en kasgelden (prioriteit A);
  - Regionaal Indicatie Orgaan (RIO), recentelijk onder verantwoordelijkheid van de PD: zie de gemeentebrede aanbeveling inzake de verbonden partijen;
- Sector Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), zie hoofdstuk 8:
  - Verdere invulling van de juridische control binnen de sector, mede aan de hand van de in 2003 uit te voeren legal audit;
  - Geoormerkte gelden: subsidievoorwaarden bij ontvangst (vooraf) analyseren en hierop de AO/IC inrichten (prioriteit A);
  - GOA/OALT en zieke leerlingen: procedures aanscherpen rondom de urenbestedingen ter onderbouwing van de rechtmatigheid van bestede gelden (prioriteit A);
  - Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid: schriftelijk vastleggen van tussentijds overleg en toezien op strikte naleving van de subsidievoorwaarden door de betreffende instellingen (prioriteit A);
  - Subsidieverstrekking: voorwaarden bij de subsidietoekenning aan culturele en onderwijsinstellingen uitbreiden met informatie over de relatie van doelstellingen in relatie tot de bestede middelen en kwantitatieve gegevens (prioriteit A);
  - Verhuur van sportaccommodaties: opheffen van de geconstateerde functievermenging en het treffen van (tijdelijke) maatregelen totdat de functievermenging is opgelost (prioriteit A);

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- OPH gelden: procedures verder aanscherpen met betrekking tot periodieke informatievoorziening per project, rapportagevoorschriften voor projecten en verstreken van de programmacoördinatie op concernniveau (prioriteit B);
- Onderwijs: waarborgen tijdige en adequate informatie over de werkelijke inzet van geormerkte formatie voor het doel waarvoor zij is toegekend (controleprotocol Primair Onderwijs 2001) (prioriteit A);
- Sector Concernstaf (CS), zie hoofdstuk 9:
  - Opvolging van de aanbevelingen uit de legal audit uit 2001;
  - Treasury activiteiten: procedures zoveel mogelijk beschrijven en vastleggen in checklists (prioriteit B);
- Sector Facilitaire Dienst (FD), zie hoofdstuk 10:
  - Verdere invulling van de juridische control binnen de sector, mede aan de hand van de in 2003 uit te voeren legal audit;
  - Europese aanbestedingen: elk advies (van een vooraf gedefinieerde aard en omvang) dat het bedrijfsbureau aan andere sectoren geeft, eerst ter goedkeuring aan de sectordirecteur voorleggen (prioriteit A);
  - Verzorgen telefonie: gemeentebreed regels formuleren voor het gebruik van (mobiele) telefonie en waarborgen dat kosten met een privé karakter zoveel mogelijk worden doorbelast aan de betreffende medewerkers (prioriteit B);
- Sector Brandweer en Ambulancedienst (BRW), zie hoofdstuk 11:
  - Opvolging van de aanbevelingen uit de legal audit uit (eind) 2002;
  - Proces inkopen:
    - \* Analyseren van de positie van de Hulpverleningsdienst Kennemerland (HDK) en de Ambulance Hulpverlening om de financiële verwevenheid zoveel mogelijk beperken (prioriteit A);
    - \* Opzetten van een betrouwbare urenregistratie ten behoeve van het bepalen van adequate doorbelastingen (prioriteit A);
    - \* Ten opzichte van leveranciers duidelijkheid verschaffen over de tenaamstelling van facturen (prioriteit A);
    - \* Evalueren inkooporganisatie en bewaken van de naleving van inkoopprocedures, inclusief het aanbestedingsbeleid (prioriteit A).

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 4 Gemeentebreed

### 4.1 Wet- en regelgeving algemeen

#### 4.1.1 *Inleiding*

De gemeente dient haar taken uit te voeren binnen de kaders die worden gesteld door wetgeving en de door de gemeente zelf opgestelde kaders en richtlijnen. In deze paragraaf gaan wij nader in op de gemeentebreed geldende wet- en regelgeving. In de volgende hoofdstukken gaan wij per sector nader in op de specifieke wet- en regelgeving die binnen de betreffende sector van toepassing is.

#### 4.1.2 *Wetgeving gemeentebreed van toepassing*

De wetgeving kan worden onderverdeeld naar wetgeving die gemeentebreed van toepassing is en regelgeving die specifiek voor bepaalde regelingen is uitgevaardigd. Voorbeelden van gemeentebreed geldende wetgeving zijn (niet limitatief):

- Burgerlijk Wetboek
- Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
- Gemeentewet
- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Ambtenarenwet
- AWGB
- Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers (APPA)
- Wet openbaarheid van bestuur

De voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik is onderdeel van de zogenoemde preventieve rechtshandhaving. Zo dient de gemeente in het kader van onder meer artikel 3:2 Algemene Wet Bestuursrecht haar onderzoeks-, verificatie- en informatieverplichtingen zorgvuldig na te komen. De aandacht van de overheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik heeft begin jaren 80 geleid tot het instellen van de Commissie Van Bijsterveld en de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (ISMO). Diverse onderzoeken hebben nadien plaatsgevonden, met name in de sfeer van witte boordencriminaliteit zoals door het Wetenschappelijk Onderzoek – en Documentatie Centrum (WODC) in 1998 gestarte onderzoek naar milieucriminaliteit en later naar organisatiecriminaliteit. Om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen zijn beheers- en controlestructuren alsmede kwaliteitsborgingsystemen aangepast.

Als voorbeeld kan worden verwezen naar de rapportage van de Algemene Rekenkamer uit 1995, “Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland”. Het rijksbeleid is er onder meer op geënt dat in het wetgevingsproces zelf, dat geldt derhalve dus ook voor het gemeentelijk wetgevingsproces, zoveel mogelijk wordt voorkomen dat er ruimte is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Een adequaat controlesysteem is daarom noodzakelijk. Het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is actueel rijksbeleid.



# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 4.2 Interne regelgeving

### 4.2.1 *Verantwoordelijkheden*

De verantwoordelijkheid voor de adequate inrichting van het besturings- en beheersings-instrumentarium rondom M&O, waarmee het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik wordt beheerst, ligt primair bij het bestuur van de gemeente:

- De Raad stelt de uitgangspunten van het beleid en de geldende regels vast;
- Het College is verantwoordelijk voor toereikend beleid ter voorkoming en bestrijding van M&O.

De ambtelijke organisatie is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de getroffen beheersmaatregelen en de naleving van wetgeving en gestelde gemeentelijke kaders en richtlijnen.

### 4.2.2 *Voorbeelden van gemeentebrede kaders in Haarlem*

De kaders voor de organisatie en beheersmaatregelen zijn op hoofdlijnen vastgelegd in de organisatieverordening. De nader uitgewerkte spelregels zijn in de gemeente Haarlem in het algemeen vastgelegd in nota's en notities en deels vastgelegd in handboeken en op het intranet.

Voorbeelden van gemeentebrede kaders die binnen de gemeente Haarlem zijn gesteld, zijn:

- Organisatieverordening
- Subsidieverordening
- Delegatie- en mandateringsbesluit
- Treasury statuut (zie paragraaf 9.4)
- Nota Regels voor Regelgeving Haarlem (zie paragraaf 4.3.5)
- Nota integriteit (zie paragraaf 4.6.2)
- Nota sectorcontrol(ler) in Haarlem
- Notitie functionele bevoegdheden concerncontroller
- Nota begrotingsbeheer
- Nota budgetbeheer
- Nota inkoopbeleid
- Vastleggingen AO in Protos en werkinstructies (sectoren)

Bij de toetsing van de opzet van de gemeentebrede kaders en richtlijnen hebben wij met name beoordeeld: de wijze waarop de organisatie is ingericht (het sectorenmodel), de toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, het bestaan van voldoende functiescheidingen, de financiële - en juridische controlorganisatie en de planning & controlcyclus. De gemeentebrede kaders en richtlijnen gericht op de beheersing van M&O risico's zijn in het algemeen adequaat opgezet. Bij de bespreking van de bevindingen bij de sectoren gaan wij nader in op onze specifieke bevindingen met betrekking tot de aldaar

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

De inbedding van deze kaders en richtlijnen in de administratieve organisatie en met name de (interne) toetsing op naleving hiervan zijn nog in ontwikkeling, dan wel worden nog niet voldoende (gestructureerd) uitgevoerd.

*Wij adviseren u in de beschrijving van de administratieve organisatie interne controlemaatregelen op te nemen ten behoeve van de toetsing op naleving van gemeentebrede kaders en richtlijnen, die door de sectoren – passend binnen het concept van integraal management - zoveel mogelijk in de lijn – dienen te worden uitgevoerd. Tevens is van belang dat de concern- en sectorcontrollers in samenspraak met de juridische controllers de naleving van deze interne controlemaatregelen gedurende het jaar regelmatig toetsen. Over de bevindingen kan in hoofdlijnen worden gerapporteerd in de “paragraaf bedrijfsvoering” op te nemen in het jaarverslag als onderdeel van de programmaverantwoording (conform Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten).*

Het delegatie- en mandateringsbesluit wordt jaarlijks geactualiseerd en centraal (door de juridisch concerncontroller) beheerd. De inrichting van het delegatie- en mandateringsbesluit is in opzet adequaat en voldoende in de administratieve organisatie van de gemeente Haarlem ingebed. De handhaving van het besluit (toetsing op naleving) is nog niet formeel geregeld.

### **4.2.3 Nieuwe verordeningen in 2003**

Wij verwijzen u naar onze rapportage naar aanleiding van de tussentijdse controle 2002, waarin wij u erop hebben gewezen dat – in het kader van de implementatie van de Wet dualisering gemeentebestuur en de aangepaste gemeentewet – de gemeente diverse (nieuwe) verordeningen dient vast te stellen. Zo dienen te worden opgesteld:

- Een verordening op het financieel beleid, financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie (ex artikel 212GW); vóór 15 november 2003;
- Verordeningen waarin de regels worden vastgelegd ten aanzien van de externe controle, waaronder de toetsing op de *rechtmatigheid* van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie (ex artikel 213GW); vóór 15 november 2003;
- Een verordening waarin wordt vastgelegd het periodieke door het College van B&W te verrichten onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het College gevoerde bestuur (ex artikel 213aGW); vóór 7 maart 2003, met de mogelijkheid de Raad te laten besluiten de vaststelling van de verordeningen met één jaar uit te stellen.

### **4.3 Inrichting van de control op concernniveau**

#### **4.3.1 Algemeen**

Ter beheersing van risico van M&O dient de control ‘in brede zin’ adequaat te zijn opgezet: zowel op het gebied van financial control als juridisch control. In de volgende subparagrafen

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

gaan wij nader in op de inrichting van de financial control en de juridische control op concernniveau.

### **4.3.2 *Financial control***

Met de nota 'sectorcontrol(ler) in Haarlem' en de notitie 'functionele bevoegdheden concerncontroller' is binnen de gemeente Haarlem invulling gegeven aan de opzet voor de controlfunctie op sectorniveau. In de – in 2001 tot stand gekomen - notitie 'functionele bevoegdheden concerncontroller' zijn de bevoegdheden van de concerncontroller beschreven.

Ten behoeve van een gestructureerde vastlegging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden, taken en werkafspraken is vorig jaar voorgesteld om een 'Handboek Financieel Management' samen te stellen. Dit handboek zal mede invulling geven aan de eis tot vastlegging van de 'richtlijnen raambeleid', zoals opgenomen in de door de Raad vastgestelde Organisatieverordening. Het handboek zal worden ingericht naar de aandachtsgebieden planning & controlcyclus, financieel beleid, financieel beheer en organisatie. Inmiddels is voor het onderdeel totstandkoming van de jaarrekening een handleiding opgesteld. De overige onderdelen zullen de komende maanden worden uitgewerkt.

Wij zijn van mening dat de financial control concernbreed in opzet adequaat is ingericht ten behoeve van de beheersing van M&O risico's in het kader van de controle van de jaarrekening, rekening houdend met een goedkeuringstolerantie van 0,5%.

### **4.3.3 *Juridische control***

Op het gebied van juridische control heeft de gemeente Haarlem zich de laatste jaren goed ontwikkeld. Zo zijn er juridische controllers / medewerkers aangesteld – zowel concernbreed als op sectorniveau – en zijn legal audits uitgevoerd, waarmee een inventarisatie van de juridische organisatie is gemaakt en een aanzet is gegeven voor de verbetering van de juridische omgeving binnen de gemeente Haarlem. Bij de ontwikkelingsfase waarin de gemeente Haarlem zich bevindt, hoort ook dat op bepaalde punten aanbevelingen zijn te maken ter verdere versterking van de juridische control functie. In deze en volgende subparagrafen gaan wij hier verder op in.

De juridische control wordt op concernniveau ingevuld door één functionaris. Deze juridisch concerncontroller heeft onder meer de volgende taken:

- Voorzitter van het gemeentebrede juridisch platform (4.3.4);
- Verder uitbouwen van de juridische kwaliteitszorg binnen de gemeente;
- Ondersteuning bij de uitvoering van de legal audits (4.4);
- 'Beoordeling' van nieuwe / gewijzigde verordeningen (4.3.5);
- Juridische control binnen de sectoren Concernstaf (CS) en Archiefdienst voor Kennemerland (AvK) (4.3.6).

## **AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING**

Daarnaast zijn bij alle sectoren juridisch sectorcontrollers / juridisch medewerkers aangesteld. De juridisch concerncontroller heeft ten opzichte van de sectoren met name een coördinerende en ondersteunende rol. Passend binnen het concept decentraal management van de gemeente Haarlem zijn de sectoren zelf verantwoordelijk voor de opzet en werking van de juridische control binnen de eigen sector. De juridisch concerncontroller dient eventuele door hem gesignaleerde knelpunten en problemen te melden aan de gemeentesecretaris.

### ***4.3.4 Juridisch platform***

De juridisch concerncontroller is voorzitter van het juridisch platform. Het juridisch platform fungeert als afstemmingsoverleg en klankbord voor de juridische controllers / medewerkers op sectorniveau. In het juridisch platform worden op concernniveau afspraken gemaakt over aandachtspunten die vervolgens op sectorniveau in sectorale werkplannen (onder verantwoordelijkheid van de sectoren zelf) moeten worden opgenomen. Voor 2002 waren de aandachtspunten privaatrechtelijke juridische control en het contractenbeheer gedefinieerd. Beide aandachtspunten zijn in 2002 niet opgepakt en doorgeschoven naar 2003.

### ***4.3.5 'Beoordeling' van nieuwe / gewijzigde verordeningen***

Alle (nieuwe en gewijzigde) verordeningen worden door de juridisch concerncontroller beoordeeld voordat deze door de gemeentesecretaris in behandeling worden genomen. Op het geleideformulier is hiervoor een afzonderlijke ruimte ingericht waarin de juridisch concerncontroller parafeert voor gezien en akkoord. De juridisch concerncontroller toetst de verordeningen en nota's op de vastgestelde inrichtingsvereisten, op hogere regelgeving en globaal op juridische (rechtmatigheids)aspecten. De vakinhoudelijke juridische toets en afstemming met het goedgekeurde beleid dienen uitgevoerd te worden door de juridisch controllers / medewerkers van de sectoren.

Het raambeleid voor regelgeving in de gemeente Haarlem is neergelegd in de nota Regels voor Regelgeving Haarlem. De juridische sectorcontrollers alsmede de juridisch concerncontroller moeten conceptregelingen aan het raambeleid toetsen. Naast de totstandkoming van verordeningen en andere regelgeving is het van belang dat periodiek de aldus tot stand gekomen regelgeving wordt getoetst op actualiteit. Als een verordening vanwege gewijzigd beleid of gewijzigde regelgeving moet worden aangepast, is het van belang dat dit wordt opgemerkt door de juridische controllers. Als voorbeeld kan worden genoemd de privacy verordening uit 1997 die vanwege de totstandkoming van de Wet Bescherming Persoonsgegevens grotendeels is achterhaald. Dit is tijdig onderkend door het juridisch platform en de consequenties daarvan zijn verwerkt in beleid. Te zijner tijd zal de verordening worden aangepast.

Overigens is op concernniveau in het jaarlijks plan van aanpak van het juridisch platform opgenomen dat jaarlijks de actualiteit van de gemeentelijke regelgeving wordt getoetst en waar nodig nader inzichtelijk wordt gemaakt.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## **4.3.6 Juridische control binnen sectoren CS en AvK**

De juridische control binnen de sectoren Concernstaf en Archiefdienst voor Kennemerland (AvK) behoort mede tot het takenpakket van de juridisch concerncontroller. Aan de invulling van de juridische control binnen deze sectoren is nog geen concrete invulling gegeven. Bij de AvK is overigens geen separate legal audit uitgevoerd.

*Wij adviseren u te beoordelen of de invulling van de functie van juridisch controller van de sectoren Concernstaf en Archiefdienst voor Kennemerland binnen de taken van de juridisch concerncontroller, voldoende recht doet aan de invulling van deze functie.*

## **4.3.7 Formatie juridische control binnen sectoren**

Alle sectoren hebben een gedeeltelijke formatieplaats beschikbaar gekregen voor de invulling van de functie van juridisch controller / medewerker. Hierbij is geen onderbouwde afweging gemaakt tussen de juridische complexiteit binnen sectoren en de beschikbaar gestelde formatie. Hoewel ons onderzoek niet gericht is op het beoordelen van de beschikbare formatie voor juridische control attenderen wij u erop dat naar onze indruk de voor juridische control beschikbare formatie niet bij alle sectoren voldoende is.

*Wij adviseren u om de voor juridische control beschikbaar gestelde formatie in 2003 te heroverwegen, rekening houdend met de juridische complexiteit en risico's binnen sectoren en de bevindingen opgedaan bij de initiële legal audits en het onderhavig rechtmatigheidsonderzoek . Deze heroverweging dient naar onze mening met name te worden gemaakt bij de sectoren SO, PD, MO en BRW.*

## **4.4 Instrumentarium**

### **4.4.1 Inleiding**

Een belangrijk instrument ter beheersing van het M&O aspect is het periodiek intern rapporteren over de opzet en werking van de interne organisatie hieromtrent. In deze paragraaf gaan wij hier nader op in.

### **4.4.2 (Tussentijdse) informatievoorziening**

De (tussentijdse) informatievoorziening van de gemeente Haarlem bestaat onder meer uit de begroting, de kadernota, de bestuursrapportages en de jaarrekening / jaarverslag. In voorgaande rapportages hebben wij opgemerkt dat de tussentijdse informatievoorziening – in de vorm van bestuursrapportages – nog voornamelijk ingaat op verschillen tussen de begroting en de werkelijke (tussentijdse) cijfers boven een vooraf bepaald bedrag. Ook hebben wij aanbevelingen opgenomen om met de begroting meer beleidsinhoudelijk inzicht te bieden in de doelstellingen en prestaties. De begroting vormt de norm, zowel inhoudelijk als financieel, waaraan de realisatie

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

moet worden getoetst. Ten behoeve van het tussentijdse inzicht in de mate van realisatie van doelen en prestaties zullen de tussentijdse rapportages primair moeten ingaan op analyses van de mate waarin de vooraf geformuleerde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.

Overigens is met de gewijzigde informatiestructuur in de begroting 2003 (programma's, financiën en paragrafen) een belangrijke stap gezet in de richting van een meer beleidsinhoudelijke prestatiegerichte programmabegroting.

*Voor de volledigheid herhalen wij ons advies dat – ten behoeve van een doelgerichte sturing en beheersing – de informatiewaarde van de planning en controlinstrumenten, zoals de begroting, de tussentijdse rapportages en de jaarrekening verder kan verbeteren door onder meer:*

- *Het geven van inzicht in de beoogde en gerealiseerde beleidsdoelen (“wat willen wij bereiken”) en prestaties (“wat gaan wij doen”) door middel van het formuleren van Kritieke Succes Factoren (KSF's) per beleidstaak en Prestatie Indicatoren (PI's) per product;*
- *Het opnemen van nader onderbouwde analyses van en een toelichting op de beleidsrealisatie en prestaties ten opzichte van de voornemens aan de hand van geformuleerde meetbare beleidsdoelstellingen;*
- *Het nader uitwerken van de relatie tussen financiële en relevante prestatiegerichte gegevens in de (tussentijdse) informatievoorziening en het aanbrengen van een eenduidige koppeling met het collegeprogramma en de begroting in de informatievoorziening.*

### **4.4.3 Deelverantwoordingen**

Voor een aantal specifieke subsidies cq. vergoedingen is het rechtmatigheidsonderzoek (waaronder het M&O criterium) reeds een bijzonder aspect van accountantsonderzoek (deelverklaringen). Een voorbeeld hiervan is de verstrekking van bijstandsuitkeringen waarbij onder meer wordt nagegaan of door derden verstrekte gegevens overeenstemmen met gegevens van bijvoorbeeld de belastingdienst. De mate van afstemming met gegevens van derden valt grotendeels onder de invulling van lokaal beleid.

De meeste deelverklaringen dienen in september of oktober van het jaar volgend op het verslagjaar te worden afgegeven. De oplevering van de betreffende deelverantwoordingen en de controle- en rapportagecyclus zijn momenteel op deze opleverdata afgestemd.

*Om de uitkomsten van de controle van deelverantwoordingen te kunnen gebruiken voor de rechtmatigheidscontrole (waaronder het M&O criterium) in het kader van de jaarrekeningcontrole, zouden deze controles bij voorkeur vóór het afronden van de jaarrekeningcontrole worden afgewikkeld. Wij adviseren u de sectoren hiermee in de jaarplanning zoveel als mogelijk rekening te laten houden en tijdig afspraken hierover met de controleteams te laten maken. Dit bevordert zowel de efficiency van de rechtmatigheidscontrole in het kader van de jaarrekeningcontrole als de controle van de deelverklaringen.*

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

In onze rapportages naar aanleiding van tussentijdse – en jaarrekeningcontroles hebben wij de afgelopen jaren opmerkingen gemaakt ten aanzien van de control rondom de deelverantwoordingen. Wij zullen in de volgende hoofdstukken bij de betreffende deelverantwoordingen aangeven welke maatregelen in dit kader naar onze mening noodzakelijk zijn.

Overigens hebben wij begrepen dat de follow-up van de aanbevelingen ten aanzien van de control rondom de deelverklaringen naar aanleiding van de tussentijdse – en jaarrekeningcontroles periodiek intern wordt gerapporteerd en besproken, onder meer in periodiek overleg tussen het bureauhoofd Financiën en de wethouder.

### **4.4.4 Legal audits**

In 2000 heeft de gemeente Haarlem een extern bureau de opdracht gegeven om bij alle sectoren een legal audit uit te voeren. Met de legal audits is een inventarisatie van de juridische organisatie gemaakt en is een aanzet gegeven voor de verdere verbetering van de juridische omgeving binnen de gemeente Haarlem.

De legal audits zijn / worden volgens het volgende (tussentijds bijgestelde) tijdschema uitgevoerd:

2000: Publieksdienst

2001: Concernstaf en Stedelijke Ontwikkeling

2002: Stadsbeheer en Brandweer en ambulancedienst

2003: Maatschappelijke Ontwikkeling en Facilitaire Dienst

De legal audits worden uitgevoerd door het externe adviesbureau met – ten behoeve van het leereffect – ondersteuning van medewerkers uit de sector zelf en uit andere sectoren. Vooraf is besloten dat elke sector eenmaal per twee jaar een legal audit zou moeten ondergaan. Hierbij zou de gemeente de legal audits steeds meer zelfstandig uitvoeren.

Gezien het verloop van de ‘eerste ronde’ legal audits wordt het vooraf gestelde doel van één legal audit per twee jaar niet gehaald. Wij hebben begrepen dat nog geen planning is gemaakt voor het vervolg van de uit te voeren legal audits.

*Wij adviseren u een legal audit plan op te laten stellen en door het College te laten vaststellen, waarbij op basis van een gemeentebrede risico-inventarisatie de risicovolle processen elk jaar worden getoetst en de minder risicovolle processen bijvoorbeeld eenmaal per drie jaar.*

Het externe bureau stelt naar aanleiding van de legal audits rapportages op. In deze rapportages worden de belangrijkste uitkomsten opgenomen in de paragraaf ‘samenvatting en conclusies’. De bevindingen zijn onderverdeeld in bevindingen die op korte termijn (binnen 2 maanden), op middellange termijn (2 maanden tot 1 jaar) en op lange termijn (langer dan 1 jaar) moeten zijn

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

opgelost. Tevens is een aantal aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de functie van juridisch control binnen de sector.

*Wij adviseren u ook voor toekomstige – door de gemeente zelf uit te voeren legal audits – standaard rapportages op te laten stellen, bijvoorbeeld conform het stramien dat door het externe bureau wordt gehanteerd.*

De opvolging van de aanbevelingen naar aanleiding van de legal audits verschillen per sector. In het algemeen worden de afwikkeltermijnen - die in de aanbevelingen in de legal audit rapportages zijn vermeld - niet gehaald. In de volgende hoofdstukken zullen wij per sector nader ingaan op de stand van zaken naar aanleiding van de legal audit.

Enkele sectoren rapporteren periodiek aan het College over de voortgang van de afwikkeling van aanbevelingen.

*Wij adviseren u de periodieke rapportering inzake de uitgevoerde legal audits (in de toekomst) en de follow-up van de aanbevelingen - door alle sectoren - een structureel karakter te geven, bijvoorbeeld door deze in het spoorboekje planning & control en de sectorale werkplannen op te nemen.*

### **4.4.5 Overige instrumenten**

De wijze waarop door de sectoren intern over de opzet en werking van de juridische control wordt gerapporteerd – naast de legal audit rapportages – verschilt sterk per sector. De interne berichtgeving gaat bij alle sectoren met name nog in op de follow-up naar aanleiding van de (eerste) legal audits. Hierbij wordt derhalve ingegaan op de *opzet* van de juridische control.

Een adequate *opzet* van de juridische control is een basisvereiste voor de beheersing van juridische risico's. Om echter ook vast te kunnen stellen dat de maatregelen die in opzet zijn getroffen in de praktijk ook goed worden nageleefd, dient ook intern op de naleving van de juridische beheersingmaatregelen te worden toegezien (*werking*).

*Nu de opzet van de juridische organisatie door middel van de legal audits in beeld is gebracht en er wordt gewerkt aan de verbetering van de opzet, adviseren wij u de aandacht te richten op de werking van de juridische controls (toetsing op naleving van wet- en regelgeving). Bijvoorbeeld: wordt het delegatie- en mandateringsbesluit in de praktijk goed nageleefd, heeft de milieupolitie haar controles conform planning uitgevoerd en hierover gerapporteerd, et cetera. Vervolgens is het van belang dat hierover intern volgens een vast stramien wordt gerapporteerd.*

## **4.5 Administratieve Organisatie en Interne Controle**

Wij zijn van mening dat de getroffen interne controlemaatregelen ten aanzien van de primaire processen gericht op het M&O criterium voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Een



# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

randvoorwaarde voor het adequaat functioneren van de AO/IC is het stellen van normen, in de vorm van een beschrijving van de opzet van de AO/IC.

Bij de sectoren wordt goed aandacht besteed aan het verder beschrijven van de AO/IC, waarbij wordt opgemerkt dat de afgelopen periode terecht de nadruk meer heeft gelegen op de beschrijving van de gemeentebrede AO/IC rondom het nieuwe financiële systeem en het BTW Compensatiefonds. In een aantal gevallen heeft de beschrijving het karakter van een werkinstructie.

*Wij adviseren u bij de beschrijvingen van de AO/IC nadrukkelijker aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheden, de identificatie en beschrijving van de (M&O) risico's binnen processen en de specifieke maatregelen die zijn getroffen om de (M&O) risico's af te dekken en de (management) informatievoorziening over de ontwikkelingen met betrekking tot deze risico's.*

## **4.6 Specifieke opmerkingen inzake gemeentebrede processen**

### **4.6.1 Inleiding**

Zoals in de opdrachtschrijving vermeld hebben wij ten behoeve van deze opdracht alle processen die een directe relatie hebben met jaarrekeningposten groter dan 0,5% van de totale lasten van de gemeente (gesteld op € 1 miljoen) in ons onderzoek betrokken. In deze paragraaf gaan wij in op de processen die als gemeentebreed kunnen worden aangemerkt en derhalve van toepassing zijn op alle sectoren. Opmerkingen over deze processen worden niet per sector besproken, maar geven wij in deze paragraaf concernbreed weer. De bevindingen inzake processen die specifiek bij sectoren zijn ondergebracht worden besproken in de hoofdstukken 5 tot en met 11.

### **4.6.2 Proces personeel – nota integriteit**

Met de nota integriteit is het gemeentelijk beleid op dit gebied formeel uitgewerkt. Er zijn diverse maatregelen getroffen om het integriteitbeleid onder de aandacht van de medewerkers te brengen, bijvoorbeeld in de vorm van de salarisbijsluiters ('10 geboden' over integriteit). Tevens wordt de nota verspreid onder alle managers, P&O-functionarissen, OR-leden, de deelnemers aan het juridisch platform en het C-overleg en zal deze worden opgenomen op het gemeentelijk Intranet. De totstandkoming en de invoering van de nota zou bovendien worden vermeld in het jaarverslag over 2002, zoals ons is meegedeeld. Alle medewerkers zijn verplicht om een verklaring te ondertekenen en ontvangen een gedragscode voor ambtenaren.

*Wij zijn van mening dat deze wijze van communicatie over het integriteitbeleid van de gemeente Haarlem een goede basis is voor de bewustwording, naleving en toepassing hiervan.*

Overigens merken wij op dat ons bij diverse sectoren is meegedeeld dat niet alle medewerkers de integriteitverklaring willen ondertekenen. *Wij adviseren u de opvolging hiervan te monitoren.*

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

Daarnaast hebben wij geconstateerd dat het centrale meldpunt voor vermeende overtredingen van het integriteitbeleid, niet overal in de organisatie bekend is.

*Wij adviseren u - nogmaals - aan alle medewerkers kenbaar te maken hoe moet worden omgegaan met integriteitkwesies, bijvoorbeeld door middel van een memo bij de salarisbrieven, waarbij wordt verwezen naar de 10 geboden, dan wel bij functioneringsgesprekken, werkoverleg en collegiaal overleg.*

De wijze waarop door sectoren de secundaire arbeidsvoorwaarden worden ingevuld valt onder de verantwoordelijkheid van de sectordirecteuren. Hierdoor is het mogelijk dat ongelijkheden tussen sectoren ontstaan, dan wel dat hogere vergoedingen worden verstrekt dan volgens de kaders van het arbeidsvoorwaardenbeleid als acceptabel zou worden beschouwd.

*Wij adviseren u de uniformering van arbeidsvoorwaarden te waarborgen, onder meer door intern op naleving van de gemeentebrede kaders te laten toetsen.*

Wij hebben begrepen dat dit aandachtspunt reeds op de agenda van het P-platform staat en in werkgroepen nader wordt uitgewerkt.

De gemeente kan beroep doen op allerlei fiscale faciliteiten, zoals bijvoorbeeld scholingsaftrek, heffingskortingen, kinderopvangregeling, pc regeling, fietsregeling, inruilen brutoloonbestanddelen voor vrije vergoedingen en verstrekkingen, verhuiskostenvergoedingen, et cetera. De volledigheid van de beschikbare (fiscale) faciliteiten (aspect van M&O: volledigheid te ontvangen bedragen) te benutten is procedureel niet gewaarborgd.

*Wij adviseren u intern te laten toetsen of alle beschikbare (fiscale) faciliteiten worden benut en tevens te laten toetsen of alle gegevens die hiervoor benodigd zijn volledig worden verzameld, als basis voor de volledigheid van de te ontvangen bedragen uit deze faciliteiten.*

### **4.6.3 Bewaking van gemeentelijke eigendommen**

De gemeentelijke eigendommen bestaan onder meer uit vaste activa (gebouwen, auto's, computerapparatuur, et cetera) en voorraden. Om vast te kunnen stellen dat de gemeentelijke eigendommen (nog steeds) in bezit zijn van de gemeente – en derhalve ten onrechte aan de gemeente zouden kunnen zijn onttrokken – dient periodiek te worden vastgesteld dat alle eigendommen nog aanwezig zijn. Hiertoe zouden alle activa (met een bepaalde ondergrens aan waarde) periodiek moeten worden geïnventariseerd. Wij hebben er in eerdere rapportages op gewezen dat dergelijke inventarisaties niet structureel worden uitgevoerd.

*Wij adviseren u een totaaloverzicht van gemeentelijke eigendommen op te laten stellen en – aan de hand van een vooraf bepaalde grens – deze eigendommen periodiek te laten inventariseren.*

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

### **4.6.4 *Inkopen - contractenregister***

Binnen de gemeente worden contracten niet centraal geregistreerd. Een goede vastlegging van contracten (voorwaarden, afspraken, looptijd, et cetera) is noodzakelijk voor een goede beheersing van het inkoopproces. Daarnaast kan een contractenregister dienen als een hulpmiddel bij het signaleren van meerdere contracten per leverancier, waardoor bijvoorbeeld de grens van (Europese) aanbestedingen wordt overschreden of waarbij met bijvoorbeeld een mantelcontract betere voorwaarden zouden kunnen worden bedongen. Tevens is controle op naleving van contracten aan de hand van een contractenregister beter mogelijk.

Het opzetten van een centraal contractenregister is reeds een belangrijk aandachtspunt van de gemeente.

*Wij adviseren u op korte termijn het centrale contractenregister te realiseren en procedures ten behoeve van een adequaat contractbeheer op te zetten en de juridische controllers te laten toezien op naleving.*

### **4.6.5 *Toepassing Europese aanbestedingsrichtlijn***

Binnen de gemeente Haarlem zijn de sectoren zelf verantwoordelijk voor de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijn. Indien de sector signaleert dat een inkoop of investering de grens van verplichte Europese aanbesteding overschrijdt, dient de sector het bedrijfsbureau van de sector Facilitaire Dienst in te schakelen voor advies en begeleiding. Volgens de huidige interne regels blijft de sector hierbij primair verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de Europese aanbestedingsrichtlijn.

*Aangezien de deskundigheid inzake de Europese aanbestedingsrichtlijn is ondergebracht bij de sector Facilitaire Dienst en sectoren verplicht deze deskundigheid dienen in te schakelen, adviseren wij u de verantwoordelijkheid voor de juiste procedurele uitvoering van deze richtlijn ook bij de Facilitaire Dienst te leggen, dan wel de medewerkers van de FD het recht / verplichting te geven vermeende onregelmatigheden op hoog niveau te melden.*

*Tevens adviseren wij u de Facilitaire Dienst te laten controleren of in alle gevallen waarin dat vereist is de Facilitaire Dienst daadwerkelijk is ingeschakeld. Dit zou kunnen plaatsvinden aan de hand van het achteraf beoordelen van de belangrijkste inkopen en investeringen.*

*Wij adviseren u deze maatregelen mee te nemen bij de nadere uitwerking van de nota inkoopbeleid.*

### **4.6.6 *GSB gelden (OPH)***

De GSB gelden (OPH) worden op centraal niveau geregistreerd, aan de hand van opgaven van de sectoren die deze gelden besteden. Deze sectoren zijn zelf verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van deze gelden. Wij hebben onze specifieke opmerkingen ten aanzien van de GSB gelden bij de betreffende sectoren opgenomen.

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

### 4.6.7 *Verbonden partijen*

De gemeente heeft door middel van gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden te maken met verbonden partijen. Het is van belang dat de risico's die de gemeente hierbij loopt centraal worden bewaakt en dat intern wordt getoetst dat de gelden die aan de verbonden partijen worden overgemaakt worden besteed binnen de geformuleerde doelstellingen en in overeenstemming met wet- en regelgeving.

*Wij adviseren u de risico's die samenhangen met verbonden partijen (rechtmatige besteding van gelden, maar ook aansprakelijkheidsrisico's) centraal (dan wel indien van toepassing: bij de sector waar dit is ondergebracht) te laten bewaken en de rechtmatige besteding van gelden door verbonden partijen meetbaar te maken. Dit laatste kan bijvoorbeeld worden bereikt door het in het bestuur van de verbonden partijen aan de orde stellen van het laten afgeven van een rechtmatigheidsverklaring door de betrokken accountant bij de verantwoordingen (jaarrekeningen) van de verbonden partijen.*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 5 Stedelijke Ontwikkeling (SO)

### 5.1 Inrichting van de (juridische) control binnen de sector

#### 5.1.1 *Functie en plaats juridisch controller*

De juridisch controller van de sector Stedelijke Ontwikkeling is binnen de stafdeling Controlling hiërarchisch onder de sectorcontroller ondergebracht. Het betreft een deeltijdfunctie (0,75 fte) die per 1 mei 2001 is ingevuld. In hoofdzaak richten de taken van de juridisch controller zich op de implementatie van de bevindingen uit de rapportage naar aanleiding van de legal audit en de coördinatie van het sectoraal juridisch overleg. De juridisch controller heeft binnen de sector Stedelijke Ontwikkeling zowel een adviserende als een toetsende rol. De adviserende rol betreft voornamelijk de ad hoc ondersteuning aan de (juridisch consulenten bij de) vakafdelingen bij juridische vraagstukken alsmede algemeen juridisch beleid.

Binnen de diverse afdelingen van de sector Stedelijke Ontwikkeling zijn juridisch consulenten werkzaam. Genoemde juridisch consulenten zijn hiërarchisch verantwoording schuldig aan de afdelingshoofden. Ten behoeve van coördinatie en afstemming is op sectorniveau een maandelijks juridisch overleg ingesteld.

#### 5.1.2 *Invulling in de praktijk*

Het zwaartepunt in de huidige werkzaamheden van de juridisch controller betreft op dit moment het afhandelen van de actiepuntenlijst naar aanleiding van de uitgevoerde legal audit in het najaar van 2001. Daarnaast is de juridisch controller tevens klachtencoördinator en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de afhandeling van interne klachten. Tot op heden is de juridisch controller vooral faciliterend werkzaam in de adviesrol. Op termijn zal hierdoor voldoende draagvlak aanwezig zijn om tevens toetsende werkzaamheden te (laten) verrichten. Tot op heden wordt echter nog zeer beperkt invulling gegeven aan de toetsende rol van de juridisch controller.

Momenteel is het werkplan juridisch control 2003 binnen de sector Stedelijke Ontwikkeling in concept gereed. Hierin is (nog) niet expliciet opgenomen dat de juridisch controller, in samenwerking met medewerkers belast met het vastleggen van de AO/IC, ook toetsende werkzaamheden op het gebied van rechtmatigheid en M&O zal gaan verrichten. In de praktijk is echter al invulling gegeven aan het beschrijven van de uit oogpunt van M&O meest risicovolle processen (bijvoorbeeld kermissen).

Op dit moment vindt vanuit de beroeps- en bezwaarschriftenprocedure geen terugkoppeling plaats naar de bedrijfsprocessen. In het gemeentebrede juridisch platform is dit voor 2003 als speerpunt geformuleerd.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

*Ter voorkoming van (mogelijke herhaling van) juridische fouten en/of onrechtmatigheden adviseren wij u de analyse van de uitkomsten uit de beroeps- en bezwaarschriftenprocedure terug te koppelen met de lijnafdelingen en in overleg met de juridisch controller te komen tot aanpassingen en verbeteringen in de bedrijfsprocessen.*

## **5.2 Legal audit**

### **5.2.1 Wanneer uitgevoerd**

De legal audit bij de sector Stedelijke Ontwikkeling is uitgevoerd in de periode september 2001 tot en met december 2001 en is in samenwerking met de medewerkers van de sector uitgevoerd. De rapportage van de legal audit is gedateerd op 25 januari 2002.

### **5.2.2 Belangrijkste uitkomsten**

De juridisch controller is verantwoordelijk voor de bewaking van de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen zoals deze blijken uit de legal audit. Hiertoe heeft de juridisch controller een kwaliteitsplan opgesteld waarin de voortgang wordt bewaakt. Per kwartaal rapporteert de juridisch controller omtrent de voortgang van de actiepuntenlijst aan het SMT. De meest recente voortgangsrapportage is ons tijdens het M&O-onderzoek ter beschikking gesteld. In deze actiepuntenlijst is aangegeven welke afdeling verantwoordelijk is voor de opvolging van de diverse aanbevelingen naar aanleiding van de legal audit. Omtrent de voortgang wordt zowel in de Maraps (per afdeling) als in de voortgangsrapportage Juridisch Control gerapporteerd. In de voortgangsrapportage Juridisch Control over het 4<sup>e</sup> kwartaal (die (nog) niet is vastgesteld door het SMT) zijn de volgende zaken opgenomen (aangevuld met onze inschatting van de prioriteiten):

- De afdeling BMA heeft (nog) geen volledig gevolg gegeven aan de in het kwaliteitsplan opgenomen aanbevelingen. De belangrijkste aanbevelingen zijn:
  - stel een specifiek juridisch medewerker aan bij BMA (prioriteit B);
  - ontwikkel handhavingsbeleid voor monumentenzorg (prioriteit B);
  - ontwikkel een duidelijke visie inzake het aannemen van opdrachten van derden (prioriteit A).
- De afdeling EZ is momenteel doende opvolging te geven aan de in het kwaliteitsplan opgenomen aanbevelingen. De belangrijkste aanbevelingen zijn:
  - stringenter opvolgen van wettelijke en bestuurlijke regels (prioriteit B);
  - wijzig de termijn van de standplaatsvergunningen (prioriteit B);
  - geef een actievere sturing aan de subsidierelatie met instellingen zoals de VVV (prioriteit A).
- De afdeling Grondbedrijf wordt niet specifiek genoemd in het kwaliteitsplan. In het rapport naar aanleiding van de legal audit wordt geconcludeerd dat de juridische kennis (m.n. privaatrecht) bij het Grondbedrijf van voldoende niveau is. Ook in de legal audit rapportage zijn geen opmerkingen opgenomen met betrekking tot het Grondbedrijf.

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- De afdeling O&S heeft (nog) geen gevolg gegeven aan de in het kwaliteitsplan opgenomen aanbevelingen. De belangrijkste aanbevelingen zijn:
  - check de algemene voorwaarden O&S (prioriteit B);
  - ontwikkel een duidelijke visie inzake het aannemen van opdrachten van derden (prioriteit A).
- De afdeling ROSV heeft de aanbevelingen verwoord in een eigen actieplan. De belangrijkste aanbevelingen inzake ROSV zijn:
  - actualiseer het plan voor het herzien van de bestemmingsplannen (prioriteit A);
  - structureer de handhaving en tref waarborgen voor de continuïteit ervan (prioriteit B);
  - stringenter opvolgen van wettelijke en bestuurlijke regels binnen ROSV (prioriteit x).
- De belangrijkste aanbevelingen waarvoor het SMT verantwoordelijk is, zijn:
  - het vastleggen op welke aspecten een juridische toets moet plaatsvinden (prioriteit B);
  - het nagaan welke processen zich lenen voor een nadere vastlegging in de vorm van checklists (prioriteit B);
  - inventariseer in welke mate de sector Stedelijke Ontwikkeling eenzijdige risico's op zich neemt bij samenwerking met private partijen (prioriteit A).

### 5.3 Algemene conclusie M&O sector SO

#### 5.3.1 *Beoordeling opzet van de maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik*

In het algemeen kan worden gesteld dat M&O-aspecten binnen de stafafdeling Controlling in voldoende mate aandacht krijgen. Binnen de vakafdelingen bestaat aandacht voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen, maar dit vindt (nog) niet op gestructureerde wijze plaats. Via de wetgeving, verordeningen en nota's wordt in opzet voldoende aandacht besteed aan het M&O-criterium. De opname van het M&O-criterium in beschrijvingen van administratieve organisatie en interne controle heeft vrijwel (nog) niet plaatsgevonden.

#### 5.3.2 *Opvolging aanbevelingen legal audit rapportage*

De bevindingen uit de legal audit rapportage zijn door de juridisch controller vertaald in een 'kwaliteitsplan legal audit SO'. De implementatie van de punten in het kwaliteitsplan berust (gebaseerd op de principes van integraal management) primair bij de afdelingshoofden. De juridisch controller heeft geen hiërarchische bevoegdheden tot aansturing van de afdelingshoofden. De aansturing van de afdelingshoofden loopt in eerste instantie via het SMT.

De opvolging van de aanbevelingen uit het kwaliteitsplan is binnen ROSV het meest voortvarend opgepakt. De afdelingen EZ, BMA en O&S zijn gestart met de opvolging van de aanbevelingen. Overigens hebben de aanbevelingen inzake O&S een gemeentebreed karakter (ontwikkelen van algemene voorwaarden waaronder algemene leveringsvoorwaarden).

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

*Wij adviseren u opvolging te geven aan de aanbevelingen uit de rapportage legal audit. De voortgang hiervan dient via het juridisch overleg op sectorniveau te worden gemonitord en in het SMT te worden bewaakt en aangestuurd.*

### 5.3.3 Beschrijvingen AO

Binnen de sector SO zijn de bedrijfsprocessen voor een groot deel beschreven. Hiervoor is het in Haarlem gemeentebreed ontwikkelde en gebruikte risicoanalyse model gebruikt. Het M&O-criterium is hierbij (nog) niet gebruikt. In geringe mate zijn de bedrijfsprocessen binnen SO ook beoordeeld uit oogpunt van het M&O-criterium, zoals bij de administratieve processen rondom 'kermissen'.

*Wij adviseren u de reeds beschreven procedures te analyseren op het mogelijke risico van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en de procedures indien nodig aan te passen. Tevens adviseren wij u maatregelen te treffen teneinde de naleving van de procedures ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen te toetsen. De juridisch consulenten kunnen hierbij een rol vervullen.*

### 5.4 Object van onderzoek

Binnen de sector Stedelijke Ontwikkeling zijn de volgende processen geselecteerd, met een indicatie van de geldstromen in miljoenen euro:

	baten	lasten
• Huren	3,7	3,7
• GSSV 2 (subsidieverstrekking)	4,2	4,9
• Aan- en verkoop van gronden	2,6	2,6
• Bouwvergunningen	2,5	4,1
• Werken voor derden	4,8	4,9
• Subsidies (ontvangsten voor de gemeente)	p.m.	p.m.

Separaat voor SO zijn de baten en lasten met betrekking tot subsidies niet uit de begroting te halen. De baten en lasten lopen over meerdere producten. Op basis van een globale inschatting is bepaald dat subsidies in het kader van M&O een proces van 'materiële' omvang is. In de volgende paragrafen gaan wij in op onze bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de genoemde processen.



# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 5.5 Proces Huren

### 5.5.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

De wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen die op dit proces van toepassing zijn, zijn (niet limitatief):

- Delegatie –en mandateringsbesluit;
- Huurprijzenwet woonruimte;
- Leegstandwet;
- Huisvestingswet;
- Wet huurcommissie;
- Huisvestingsverordening;
- Beheersverordening Grondbedrijf;
- Nota integriteit

Met betrekking tot de huurcontracten wordt gebruik gemaakt van standaard huurcontracten. Het standaard huurcontract wordt rekening houdend met de geldende wet- en regelgeving door de juristen van de afdeling Vastgoedbeheer van het Grondbedrijf opgesteld.

Het delegatie- en mandaatbesluit en periodiek aangepast aan de actuele situatie binnen SO. Alle mutaties in het delegatie- en mandaatbesluit worden centraal verwerkt door juridisch concern controller.

### 5.5.2 *Bevindingen*

Naar aanleiding van de intern uitgevoerde risicoanalyse is het proces rondom ‘huren’ inmiddels beschreven. Deze beschrijving is echter voornamelijk gericht op de administratieve organisatie en interne controle. Hierin zijn aspecten van M&O nog slechts gering verwerkt.

*Wij adviseren u de specifieke M&O (onderdeel van rechtmatigheid) aspecten op te nemen in de AO/IC beschrijvingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bewaken van de tijdigheid en volledigheid van het instellen van incassoprocedures en het verzenden van aanmaningen. Daarnaast dienen de verantwoordelijkheden omtrent toetsing op deze aspecten vastgelegd te worden. Het verdient aanbeveling deze aspecten op te nemen in het juridisch werkplan, zoals dat jaarlijks wordt opgesteld door de juridisch controller.*

## 5.6 Proces GSSV II (subsidieverstrekking)

### 5.6.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

De wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen die op dit proces van toepassing zijn, zijn (niet limitatief):

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- Delegatie –en mandateringsbesluit;
- Subsidieverordening GSSV II;
- Wet op Stads- en dorpsvernieuwing (nu ISV).

## 5.6.2 *Bevindingen*

Het proces GSSV II heeft met name betrekking op particuliere woningverbeteringen. Hiertoe worden door de gemeente subsidies verstrekt. Door de gemeente vindt bevoorschotting plaats tot 100% (bijdrage ineens). Bij de gereedmelding dient de subsidieontvanger de nota's te overleggen waaruit de besteding van de ontvangen subsidie blijkt. Alsdan vindt de definitieve afrekening plaats. In de praktijk blijkt dat intern rapporten worden opgesteld en geanalyseerd aan de hand waarvan beoordeeld wordt of subsidieontvangers aan de gestelde termijnen voldoen. In de procedurebeschrijving is dit niet vastgelegd. In opzet wordt deze procedure dus niet gewaarborgd.

*Wij adviseren u in een procedure vast te leggen dat periodiek wordt beoordeeld of subsidieontvangers aan de gestelde termijnen voldoen. De werkzaamheden rondom deze beoordeling dienen op een gestructureerde wijze te worden vastgelegd.*

Daarnaast is de subsidieontvanger na ontvangst van subsidie verplicht 5 jaren in de betreffende woning te blijven wonen. Bij vertrek binnen 5 jaar dient (naar rato; na 1 jaar 80% terugbetalen, na 2 jaar 60% etc.) een deel van de ontvangen subsidie te worden terugbetaald. In de praktijk blijkt dat controlerende werkzaamheden worden verricht aan de hand van uitdraaien van het GBA, op basis waarvan wordt bepaald of terugvordering van de verstrekte subsidie dient plaats te vinden. In de opzet van de procedure is echter niet in deze maatregel voorzien.

*Wij adviseren u de procedure zodanig vast te leggen teneinde te waarborgen dat (een deel van de) verstrekte subsidies ingeval van verkoop wordt teruggevorderd.*

## 5.7 **Proces aan- en verkoop van gronden**

### 5.7.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

De wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen die op dit proces van toepassing zijn, zijn (niet limitatief);

- Delegatie –en mandateringsbesluit;
- Wet voorkeursrecht Gemeenten;
- Onteigeningswet;
- Nota Grondprijnsbeleid Grondbedrijf;
- Beheersverordening Grondbedrijf.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 5.7.2 *Bevindingen*

### *Verwijzing naar delegatie- en mandateringsbesluit*

Bij de aan- en verkoop van gronden wordt in veel gevallen gebruik gemaakt van een volmacht. Tijdens onze tussentijdse controle 2002 hebben wij geconstateerd dat in een volmacht inzake een verkoop niet verwezen werd naar het meest recente delegatie- en mandaatbesluit.

*Wij adviseren u in het kader van juridisch control te inventariseren in welke documenten wordt verwezen naar het delegatie- en mandaatbesluit en deze bij elke wijziging van het delegatie- en mandaatbesluit aan te passen. Overigens is deze aanbeveling ook opgenomen in het kwaliteitsplan Legal Audit Stedelijke Ontwikkeling en ook aan u gerapporteerd in onze managementletter inzake de tussentijdse controle van 2002.*

### *Tijdigheid vaststelling investeringskredieten*

Wij hebben geconstateerd dat in opzet niet wordt gewaarborgd dat de sector SO tijdig een investeringskrediet door de raad laat vaststellen. Dit aspect heeft in mindere mate een relatie met het M&O-criterium maar betreft vooral de begrotingsrechtmatigheid en is ook aan u gerapporteerd in onze managementletter inzake de tussentijdse controle van 2002.

## 5.8 **Proces bouwvergunningen**

### 5.8.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

De wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen die op dit proces van toepassing zijn, zijn (niet limitatief);

- Delegatie- en mandateringsbesluit;
- Huurprijzenwet woonruimte;
- Leegstandwet;
- Huisvestingswet;
- Wet huurcommissie;
- Wet op de ruimtelijke Ordening;
- Woningwet;
- Het Bouwbesluit en de Haarlemse bouwverordening;
- Huisvestingsverordening;
- Beheersverordening Grondbedrijf;
- Legesverordening Bouwleges.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## **5.8.2 *Bevinding – toetsing op naleving bouwbesluit***

Volgens de procedure Bouwvergunningen wordt voorafgaande aan de verstrekking van de bouwvergunning beoordeeld of de aanvraag voldoet aan het Bouwbesluit. In de procedure wordt niet voorzien in een controle of de ver- of aanbouw heeft plaatsgevonden conform de voorwaarden op basis waarvan de vergunning is afgegeven dan wel in een toetsing van de naleving van het Bouwbesluit. Enerzijds bestaat het risico dat een te laag bedrag aan leges in rekening wordt gebracht. Anderzijds zou de gemeente geconfronteerd kunnen worden met claims (door derden) als gevolg van het niet voldoen aan de regelgeving.

*Wij adviseren u na de ver- of aanbouw te controleren of wordt voldaan aan de vergunningvereisten en het Bouwbesluit.*

## **5.9 Proces werken voor derden**

### **5.9.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen***

De wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen die op dit proces van toepassing zijn, zijn (niet limitatief);

- Delegatie- en mandateringsbesluit;
- Europese wet- en regelgeving inzake aanbestedingen;
- Aanbestedingsbeleid sector Stedelijke Ontwikkeling (afdeling BMA);
- Wet Ketenaansprakelijkheid;
- Nota integriteit.

### **5.9.2 *Bevinding***

De grens die de Europese wet- en regelgeving stellen aan het Europees aanbesteden van werken ligt dusdanig hoog dat werken zelden Europees moeten worden aanbesteed. Momenteel vinden aanbestedingen niet plaats op basis van een, door de Raad geautoriseerd en gemeentebreed geldend, aanbestedingsbeleid. Bij de sector Stedelijke Ontwikkeling wordt aanbesteed volgens een binnen de sector ontwikkelde aanbestedingsprocedure, gebaseerd op de Europese aanbestedingsregels. Wij hebben begrepen dat inmiddels een gemeentebreed project is gestart om een gemeentelijk aanbestedingsbeleid te formuleren en vast te stellen.

## **5.10 Proces subsidies (GSB, Ices etc)**

### **5.10.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen***

De wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen zijn afhankelijk van het soort subsidie.

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

### **5.10.2 *Bevinding – waarborgen naleving subsidievoorwaarden***

Door de sector Stedelijke Ontwikkeling worden specifieke subsidies ontvangen. Aan deze subsidies liggen veelal nadere subsidievoorwaarden ten grondslag. Uit de door ons gecontroleerde subsidieverantwoordingen komt in enkele gevallen naar voren dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan de op te zetten administratieve organisatie en maatregelen van internen controle met betrekking tot de uitvoering van deze activiteiten en ter waarborging van een juiste naleving van de subsidievoorwaarden en de rechtmatigheid van de verrichte bestedingen. Op grond hiervan bestaat het risico dat niet wordt voldaan aan de subsidievoorwaarden en gelden onjuist c.q. de besteding van de middelen niet conform de geldende wet- en regelgeving plaatsvindt waardoor het risico bestaat dat deze gelden moeten worden terugbetaald.

*Wij adviseren u bij ontvangst van een subsidiebeschikking de subsidievoorwaarden nader te analyseren en de administratieve organisatie op te zetten/vast te leggen voor enerzijds de uitvoering van de activiteiten en anderzijds voor de naleving van de subsidievoorwaarden.*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## **6 Sector Stadsbeheer (SB)**

### **6.1 Inrichting van de (juridische) control binnen de sector SB**

#### **6.1.1 *Plaats en functie juridisch controller***

De juridisch controller van de sector Stadsbeheer maakt onderdeel uit van de afdeling Procesbegeleiding Rapportage en Onderzoek (PRO). Naast de taken als juridisch controller voert deze functionaris ook andere werkzaamheden voor de afdeling PRO uit. Daarnaast hebben de diverse vakafdelingen binnen de sector Stadsbeheer zelf medewerkers in dienst met juridische kennis. Deze juridische kennis bij de vakafdelingen is noodzakelijk omdat deze afdelingen op detailniveau veel te maken hebben met omvangrijke wet- en regelgeving alsmede de vele wijzigingen in deze wet- en regelgeving.

De juridische controller heeft binnen de sector Stadsbeheer zowel een adviserende als een toetsende rol. De adviserende rol betreft voornamelijk algemeen juridisch beleid; in mindere mate wordt ad-hoc ondersteuning verleend aan de vakafdelingen bij juridische vraagstukken.

#### **6.1.2 *Invulling in de praktijk***

Het zwaartepunt in de huidige werkzaamheden van de juridisch controller betreft op dit moment het afhandelen van de actiepuntenlijst die het resultaat is van de uitgevoerde legal audit in het voorjaar 2002. Gelet op de overige taken van het hoofd van de afdeling PRO is het tot op heden onvoldoende gelukt invulling te geven aan de toetsende rol van de juridisch controller. Binnen het SMT is aangegeven dat de hoogste prioriteit moet liggen bij het afhandelen van de actiepunten en is hiervoor tot eind 2003 de tijd gegeven. Om hiervoor meer ruimte te creëren is er een vacature voor een juridisch assistent-controller.

Met ingang van 2004 is het de bedoeling dat de juridisch controller en de juridisch assistent-controller de verschillende afdelingen roulerend gaan toetsen. Dit zal mede gebeuren op basis van de recente risicoanalyse van de processen binnen de sector Stadsbeheer zoals deze is uitgevoerd voor de AO/IC.

### **6.2 Legal audit bij de sector SB**

De legal audit bij de sector Stadsbeheer is uitgevoerd in de periode maart 2002 tot en met mei 2002 en is in samenwerking met de medewerkers van de sector uitgevoerd. De rapportage van de legal audit is gedateerd op 12 augustus 2002.

De juridisch controller is verantwoordelijk voor de bewaking van de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen zoals deze blijken uit de legal audit. Hiertoe heeft de juridisch controller een actielijst opgesteld waarin de voortgang wordt bewaakt. Per kwartaal rapporteert de juridisch controller omtrent de voortgang van de actiepuntenlijst aan het SMT. De meest recente

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

actiepuntenlijst is aan ons tijdens het onderzoek ter beschikking gesteld. De belangrijkste nog niet afgewikkelde aanbevelingen zijn (aangevuld met onze inschatting van de prioriteiten):

- Nog niet opgevolgde aanbevelingen korte termijn (periode september – december 2002):
  - Check de in gebruik zijnde standaarden op juridische aspecten, vanwege ondercapaciteit is dit punt naar 2003 verschoven (prioriteit B);
  - Maak uniforme afspraken over de wijze waarop correspondentie wordt ondertekend (prioriteit A);
- Nog niet opgevolgde aanbevelingen middellange termijn (periode januari – december 2003):
  - Vul de beschikbare 1 fte voor juridische werkzaamheden in (prioriteit A);
  - Evalueer de werkzaamheden van de juridische medewerkers binnen de stadsdelen (prioriteit B);
  - Stel een integraal beleid op met betrekking tot de juridische aspecten van de sectorale dienstverlening, met inachtneming van het besturingsmodel (prioriteit B);
  - Implementeer het aanbestedingsbeleid en leg het beheer van de bijbehorende richtlijnen vast (prioriteit A);
  - Stel een intern communicatieplan vast, waarin aandacht wordt besteed aan de wijze waarop afspraken worden vastgelegd en gecommuniceerd (prioriteit C);
  - Zet het beheer en het onderhoud van de in gebruik zijnde standaarden op. Maak daarbij gebruik van de mogelijkheden op ICT gebied (prioriteit B);
  - Leg vast op welke aspecten er binnen SB een juridische toets dient plaats te vinden door de juridische controller en maak hierover afspraken (prioriteit A);
  - Communiceer over het werkingsgebied en de procedure van de klachtenregistratie (prioriteit A);
  - Blijf doorgaan met het vastleggen van de kritische processen, dit onder begeleiding van de medewerker managerial control (prioriteit A);
  - Inventariseer in welke mate de gemeente (eenzijdig) risico's op zich neemt bij het aangaan van contracten (prioriteit A);
  - Structureer de handhaving en tref waarborgen voor de continuïteit (prioriteit A);
  - Stel een onderhoud- en risico-overzicht op van zaken waarvoor de gemeente Haarlem verantwoordelijk is (aansprakelijkheidsrisico's) (prioriteit A).
- Nog niet opgevolgde aanbevelingen lange termijn (langer dan 1 jaar):
  - Evalueer regelmatig of procedurebeschrijvingen en checklists nog actueel zijn en worden gehanteerd in de praktijk (prioriteit B);
  - Maak de beschikbare opleidingsbudgetten meer transparant (prioriteit C).
- Aanbevelingen met betrekking tot de functie van Juridisch Controller:
  - Handhaaf tenminste de huidige beschikbare formatie voor de functie van juridisch sectorcontroller (prioriteit A);
  - Stel een lijst op met onderwerpen die verplicht getoetst dienen te worden door de juridische controller (prioriteit A);
  - Evalueer na 1 én na 2 jaar in hoeverre de huidige formatie van de juridische sectorcontroller toereikend is (prioriteit B).

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 6.3 Invulling van de nota integriteit binnen SB

Binnen de sector Stadsbeheer is, als gevolg van de behoefte aan meer duidelijkheid, een aangescherpte versie van de integriteitnota van toepassing. Een voorbeeld hiervan is dat binnen de sector Stadsbeheer de ambtenaren in het geheel geen etentjes mochten accepteren. Met ingang van januari 2003 is het sectorbeleid ten aanzien van etentjes weer verruimd. Het standpunt van het SMT is dat een dergelijke uitnodiging kritisch dient te worden bekeken. Er dient geen (morele) verplichting uit voort te vloeien. Een eventueel gevoelde verplichting dient te worden voorkomen door de kosten van het etentje voor rekening van de sector te laten komen. Met betrekking tot de afdeling RATD geldt nog een specifieke aanvullingsnota integriteit. Het is echter niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de handhaving.

*Wij adviseren u binnen de sector een functionaris aan te stellen die verantwoordelijk is voor de handhaving van de integriteitnota, hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de juridisch controller. Er dienen dan echter wel duidelijke handvatten te worden gegeven waardoor de handhaving mogelijk is. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het regelmatig beoordelen en onderzoeken van interne meldingen (bij het gemeentelijke meldpunt) en externe meldingen die zouden kunnen binnenkomen via de klachtenregistratie.*

## 6.4 Klachtenbehandeling

Klachten die vallen onder de algemene wet bestuursrecht (bejegeningklachten) komen binnen en worden behandeld door een juridisch assistent bij het bureau PRO. De juridisch controller controleert van de binnengekomen klachten structureel de afwikkeling en afloop. Op deze klachten wordt door de sector gereageerd door middel van een brief die door de sectordirecteur wordt ondertekend.

Binnen de gemeente Haarlem komen “overige” klachten (bijvoorbeeld over het ophalen van het huisvuil, het openbaarvervoer e.d.) op een aantal meldpunten binnen. De tijdige, juiste en volledige afwikkeling van deze klachten worden vanuit de afdeling PRO niet structureel beoordeeld.

*Wij adviseren u periodiek de afhandeling van de “overige” klachten te beoordelen zodat de control op de afloop en de juistheid van de afwikkeling kan worden verbeterd. De informatie die bij de klachtenbehandeling naar voren komt zou aanvullende informatie, in het kader van Misbruik en Oneigenlijk gebruik, over de controls kunnen geven.*

## 6.5 Object van onderzoek

Binnen de sector Stadsbeheer zijn de volgende processen geselecteerd, met een indicatie van de geldstromen in miljoenen euro:



## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

	baten	lasten	balans- mutatie
• Aanbestedingen (paragraaf 6.6)			
– Investeringsprojecten	-	-	13,8
– Onderhoudskosten (*)	0,7	21,3	-
• Openbaar vervoer (paragraaf 6.7)	10,3	10,5	-
• Reinigingsrechten (paragraaf 6.8)			
– Bedrijfsafval	1,2	1,2	-
– Huishoudelijk afval	0,5	14,1	-
• Lijkbezorging (paragraaf 6.9)	0,9	1,1	-
• Investeringsubsidies (paragraaf 6.10) (**)	p.m.	p.m.	p.m.

(\*) onder deze kosten zijn ook opgenomen de kosten inzake groenbeheer en wegenbeheer.

(\*\*) bestaat uit diverse investeringssubsidies, vandaar met p.m. aangegeven.

In de volgende paragrafen gaan wij op onze bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de genoemde processen in.

### 6.6 Proces aanbestedingen

#### 6.6.1 Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen

- Delegatie –en mandateringsbesluit
- Europese wet –en regelgeving inzake aanbestedingen
- Nota inkoopbeleid
- Nota integriteit (zie paragraaf 6.3)

#### 6.6.2 Bevindingen

##### *Sectorale formulering aanbestedingsbeleid*

De grens die de Europese wet- en regelgeving stellen aan het Europees aanbesteden van werken ligt dusdanig hoog dat werken zelden Europees moeten worden aanbesteed. Momenteel vinden aanbestedingen plaats op basis van een door de sector SB ontwikkelde nadere invulling van de aanbestedingsprocedure, gebaseerd op de Europese aanbestedingsregels. Inmiddels is binnen de sector een werkgroep geformeerd die de aanbestedingsprocedure zoals die nu geldt opnieuw zal beoordelen.

*Wij adviseren u dit project gemeentebreed te laten uitvoeren en een gemeentelijk aanbestedingsbeleid te formuleren en vast te stellen.*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 6.6.3 *Bevindingen*

### *Groenbeheer*

Binnen de afdeling Natuur en Landschap worden voorraden bomen en struiken bij de kwekerij beheerd. Door de aard van de voorraden bestaat het risico dat er voorraden worden ontvreemd. Om dit risico tot een minimum te beperken wordt van deze voorraden een voorraadregistratie bijgehouden en wordt periodiek een verband gelegd met de financiële administratie. Jaarlijks wordt de voorraad geïnventariseerd in het bijzijn van een bomendeskundige. Uit deze inventarisaties zijn tot op heden geen materiële verschillen naar voren gekomen. De opzet van het proces groenbeheer is in het kader van het M&O criterium voldoende.

### *Wegenbeheer*

De risico's, in het kader van het M&O criterium, die samenhangen met het wegenbeheer binnen de sector Stadsbeheer zijn onvoldoende control op het in rekening gebrachte meerwerk, een onjuiste of onvolledige urenverantwoording van het personeel.

De opzet van controle op het meerwerk is adequaat doordat er is voldoende functiescheiding bestaat tussen het bestellen door de gemandateerde, het registreren van de facturen en de autorisatie van de facturen door de budgethouder. Door de budgethouder en de afdeling Financial control worden de voor- en de nacalculaties beoordeeld en het eventueel in rekening gebracht meerwerk geanalyseerd en door de budgethouder geautoriseerd.

De opzet van de control op urenverantwoording van het personeel is van voldoende niveau. De urenregistraties worden wekelijks door de direct verantwoordelijke geanalyseerd en daarna geautoriseerd.

## 6.7 **Proces openbaar vervoer**

### 6.7.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

- Wet personenvervoer
- Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer
- Verordening klachtenbehandeling

### 6.7.2 *Bevindingen*

Het openbaar vervoer binnen de gemeente Haarlem is door de gemeente uitbesteed aan het vervoersbedrijf Connexxion. Hiervoor is door de gemeente een contract afgesloten met Connexxion. De gemeente ontvangt van de Rijksoverheid subsidies voor het openbaar vervoer in de stad. Jaarlijks wordt voor het volgende jaar een dienstregeling vastgesteld. Door middel van kwantitatieve kwartaalrapportages, waarin onder andere vermeld zijn de aantallen passagiers, afgelegde kilometers en knelpunten, legt Connexxion verantwoording af over de besteding van de

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

ontvangen gelden. Jaarlijks wordt een financiële afrekening opgesteld waarin verantwoording wordt afgelegd over de bestede gelden. Deze definitieve afrekening ijlt meestal erg lang na.

*Wij adviseren u om in overleg met Connexxion het tijdspad voor de totstandkoming van de definitieve afrekening te verkorten zodat sneller inzicht is in de rechtmatige besteding van de gelden.*

### **6.8 Proces reinigingsrechten (bedrijfs- en huishoudelijk afval)**

#### **6.8.1 Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen**

- Wet milieubeheer
- Verordening van de behandeling van bezwaar –en beroepschriften
- Verordening afvalstoffenheffing
- Verordening reinigingsrechten
- Afvalstoffenverordening
- Verordening klachtenbehandeling
- Legesverordening
- Aanvullende nota integriteit RATD

Voor de afdeling reiniging is binnen de sector Stadsbeheer een aanvullende nota integriteit opgesteld ten behoeve van het personeel dat bij de afdeling RATD werkzaam is. De personeelsleden hebben een verklaring moeten ondertekenen dat zij geen fooien van burgers en bedrijven aannemen. Verder heeft de sector Stadsbeheer de bedrijven aangeschreven waarmee een contract is afgesloten voor het bedrijfsafval. In dit schrijven is aan de bedrijven verzocht geen fooien te geven aan het personeel.

#### **6.8.2 Bevindingen**

Er wordt onvoldoende structureel fysieke controle uitgevoerd op de aangiften van zakken bedrijfsafval. Hierdoor bestaat het risico dat sommige bedrijven een te laag bedrag aan heffingen aan de gemeente betalen. Wij hebben van de sector Stadsbeheer vernomen dat dit met name het gevolg is van capaciteitsgebrek. Binnenkort zullen twee extra functionarissen, die opsporingsbevoegdheid hebben, worden ingezet. Door deze uitbreiding zal er op straat beter en effectiever gecontroleerd moeten kunnen worden.

*Gezien de omvang van het bedrijvenbestand (tussen de 6000 en 7000 bedrijven) in de gemeente Haarlem adviseren wij u de fysieke controle op de aangifte zakken bedrijfsafval te intensiveren.*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 6.9 Proces lijkbezorging

### 6.9.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

- Legesverordening
- Uitvoeringsbesluit graven, asbezorging en gedenkplaatsen
- Uitvoeringsbesluit voor de grafbedekkingen
- Verordening algemene begraafplaatsen
- Verordening begraafrechten
- Verordening lijkbezorgingrechten

### 6.9.2 *Bevindingen*

Binnen het proces lijkbezorging worden alle handelingen, voorafgaand aan de facturatie, door één persoon uitgevoerd. Gezien de onvoldoende functiescheiding in dit proces bestaat het risico dat leges niet volledig worden gefactureerd. Binnen de sector Stadsbeheer is, op basis van een kosten / batenanalyse, voorsnog besloten geen aanpassingen in dit proces door te voeren. Gezien de jaarlijkse baten en lasten is het risico van een materiële onrechtmatigheid (op basis van de tolerantie van 0,5%) niet groot. Niettemin achten wij het van belang u erop te wijzen dat de gemeente bewust heeft gekozen voor het aanvaarden van een rechtmatigheidsrisico en dat gecumuleerd over meerdere jaren dit (theoretisch) zou kunnen leiden tot een onrechtmatigheid van materieel belang.

## 6.10 Investeringsubsidies

### 6.10.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

Ten aanzien van de investeringsubsidies kunnen diverse wetten, richtlijnen etc. van toepassing zijn. Onderstaand volgen een aantal veel voorkomende:

- Wet Infrastructuurfonds
- Besluit Infrastructuurfonds
- Ministeriële regeling extra investeringsimpuls infrastructuur in het stads –en streekvervoer 1996-2000
- Wet bodemsanering
- Regeling financiële bepalingen bodemsanering

### 6.10.2 *Bevindingen*

Bij het uitvoeren van de controle van subsidieverklaringen is door ons geconstateerd dat op sommige subsidieverantwoordingen kosten worden opgevoerd die volgens de van toepassing zijnde regeling niet subsidiabel zijn. De interne controle op de totstandkoming van de subsidieverantwoording zou moeten worden verbeterd. Naar aanleiding van de

## **AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING**

accountantscontrole blijkt dat soms materiele correcties moeten worden doorgevoerd in de subsidieverantwoording.

*Wij raden u aan om de interne controle maatregelen met betrekking tot de subsidieverantwoording aan te scherpen. De subsidieverantwoording zou voorafgaand aan de accountantscontrole aan de hand van de subsidieregeling beoordeeld moeten worden door bijvoorbeeld het hoofd financial control.*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 7 Publieksdienst (PD)

### 7.1 Inrichting van de (juridische) control binnen de sector PD

#### 7.1.1 Inrichting in opzet

De juridisch controller van de Publieksdienst maakt onderdeel uit van bureau Controlling en is aangesteld voor 32 uur per week. Naast de taken als juridisch controller voert deze functionaris ook andere werkzaamheden uit voor bureau Controlling. Diverse afdelingen hebben daarnaast ook medewerkers met juridische kennis in dienst, in verband met de voor betreffende afdelingen geldende grote hoeveelheid wet- en regelgeving en wijzigingen hierin.

De juridisch controller heeft binnen de sector een adviserende en toetsende rol en is verantwoordelijk voor de opzet en verdere uitbouw van de juridische kwaliteitszorg binnen de sector. De juridisch controller ondersteunt de afdelingen op ad-hoc basis bij juridische vraagstukken. De toetsende rol bestaat uit twee delen:

- De juridisch controller dient jaarlijks volgens een vooraf vastgesteld onderzoeksplan (werkplan) een aantal controles uit te voeren ter waarborging van de juridische kwaliteitszorg. De binnen de sector uitgevoerde risicoanalyse wordt als uitgangspunt gebruikt voor de bepaling van de prioriteitstelling van de te onderzoeken afdelingen en processen;
- De juridisch controller beoordeelt alle beleidsnota's (voor zover deze juridische aspecten bevatten), contracten en verordeningen van de sector nadat deze hem ter beoordeling door het hoofd Controlling en het hoofd Middelen worden voorgelegd.

De juridisch controller rapporteert minimaal éénmaal per jaar over de uitgevoerde werkzaamheden en tussentijds indien noodzakelijk naar aanleiding van ad-hoc vragen vanuit de sector.

#### 7.1.2 Invulling in de praktijk

De beschikbaar gestelde formatieplaats voor de functie van juridisch controller is niet direct afgestemd op de 'juridische' zwaarte van de sector. Een aantal afdelingen van de sector Publieksdienst vraagt veel juridische ondersteuning, te weten Sociale Zaken, Burgerzaken & Belastingen en Zorg & Voorzieningen. Daar komt bij dat de juridisch controller in 2002 – onder andere door de problematiek binnen Sociale Zaken en door capaciteitsgebrek op bureau Controlling – ook veelvuldig voor andere werkzaamheden is ingezet. Hiermee is met name de toetsende rol van de juridisch controller in 2002 slechts in beperkte mate uitgevoerd.

*Wij adviseren u de beschikbare capaciteit voor de functie van juridisch controller binnen de sector te evalueren. Hiervoor verwijzen wij ook naar onze aanbeveling in paragraaf 4.3.7.*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 7.2 Legal audit bij de sector PD

De legal audit bij de Publieksdienst is uitgevoerd in het vierde kwartaal van 2000 en de rapportage hierover is gedateerd op 2 januari 2001. De legal audit is in samenwerking met medewerkers van de sector uitgevoerd om zodoende ook binnen de sector kennis op te doen van de stand van zaken van de juridische kwaliteitszorg.

De juridisch controller is verantwoordelijk voor de bewaking van de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen uit de legal audit. De juridisch controller heeft recent een voortgangsrapportage opgesteld. Deze rapportage is ons tijdens het uitvoeren van het M&O onderzoek in concept vorm ter beschikking gesteld. De belangrijkste nog niet afgewikkelde aanbevelingen zijn (aangevuld met onze inschatting van de prioriteiten):

- (Nog) niet opgevolgde aanbevelingen korte termijn (binnen 2 maanden na januari 2001):
  - Beschikbaar stellen voldoende actuele teksten van wet- en regelgeving voor die medewerkers die hier regelmatig gebruik van maken (sectorbreed) (prioriteit A).
  - Actualiseren van de vastgelegde beleidsregels bij de afdeling Veiligheid (prioriteit B).
- (Nog) niet opgevolgde aanbevelingen middellange termijn (2 maanden tot 1 jaar):
  - Evalueren of procesbeschrijving en checklists nog actueel zijn (sectorbreed, op korte termijn met name bij het bureau Burgerzaken). Hierop zijn inmiddels acties ondernomen (prioriteit A).
  - Nagaan in hoeverre er meer gebruik kan worden gemaakt van dezelfde applicaties, voor gegevensregistratie (bijvoorbeeld voor vastleggingen vorderingen), waarbij de privacyaspecten in acht worden genomen (sectorbreed); hierop zijn inmiddels al acties ondernomen (prioriteit B);
  - Herzien van de taak ‘verzekeringen’ binnen de stafafdeling Burgerzaken & Belastingen en nagaan in hoeverre deze taak ondergebracht kan worden op concernniveau en zet een registratie op van de lopende verzekeringen (sectormanagement) (prioriteit A).
- (Nog) niet opgevolgde aanbevelingen lange termijn (langer dan 1 jaar):
  - Waarborgen dat regelmatig en op vaste tijdstippen wordt vastgesteld of procesbeschrijvingen en checklists nog actueel zijn en ook worden gehanteerd in de praktijk. Dit is een permanent proces (prioriteit B).
  - Waarborgen dat functiebeschrijvingen actueel blijven en schenk hierbij ook aandacht aan het gewenste opleidingsniveau. Ook dit is een permanent proces (prioriteit B).
- Aanbevelingen met betrekking tot de functie van Juridisch Controller:
  - Opstellen van een (geformaliseerd) plan voor de invulling van het takenpakket van de juridisch sectorcontroller (prioriteit A).
  - Evalueer na 1 à 2 jaar in hoeverre de huidige formatie van de juridische sectorcontroller toereikend is (prioriteit A).

Op basis van bovenstaande nog niet afgewikkelde punten kan worden geconcludeerd dat de afwikkeling van de aanbevelingen naar aanleiding van de legal audit 2000 niet binnen de gestelde termijnen heeft plaatsgevonden.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 7.3 Object van onderzoek

Binnen de sector Publieksdienst zijn de volgende processen geselecteerd, met een indicatie van de geldstromen in miljoenen euro:

	baten	lasten	balans- mutatie
• Sociale regelingen			
– WFA (ABW, IOAW, IOAZ, WIK)	39,1	37,9	1,2
– Bijzondere bijstand	-	3,1	1,2
– WIW	4,3	3,0	1,3
– ID banen	6,0	5,7	0,3
– Kinderopvang	0,6	0,6	-
– Wet Voorziening Gehandicapten	0,6	8,3	-
– ABW 65+	0,7	0,7	-
• Parkeerzaken	-	10,0	4,1
• Belastingen en Burgerzaken:			
– Onroerende Zaak Belasting	40,2	-	-
– Leges	1,3	-	-
– Kas & invordering	-	-	12,0
• Stadsbank	-	-	0,6
• Bijdrage Regionaal Indicatie Orgaan (RIO)	-	1,3	-

In de volgende paragrafen gaan wij op onze bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de genoemde processen in.

## 7.4 Processen Sociale regelingen

### 7.4.1 Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen

- Wet financiering algemene bijstand (Wfa);
- Algemene bijstandswet (Abw);
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen (Ioaz)
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw);
- Verordening stimuleringsregeling en vrijlating van inkomsten ABW, Ioaw, Ioaz voor 2001 e.v.;
- Wet inkomstenvoorziening kunstenaars (Wik)
- Bijstandsverordening;
- Toeslagenverordening;
- Verordening (Re)integratie arbeidsgehandicapten;
- Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften (Rau);



## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw);
- Besluit In- en doorstroombanen (ID-banen)
- Regeling voor kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders;
- Verordening kinderopvang;
- Wet voorziening gehandicapten (Wvg);
- Beleidsnota Wvg 6 stappen plan;
- Verordening voorziening gehandicapten;
- Verordening klachtenbehandeling zorg;
- Nota beleidsplan Sociale Zaken;
- Nota heronderzoeksplan
- Verordeningen Categoriale bijzondere bijstand:
  - Verordening “Computerverstrekking”;
  - Tegemoetkoming duurzame gebruiksgoederen;
  - Regeling bijdrage in de vrije tijdsbesteding voor oudere kinderen;
  - Regeling Kabelbijdrage;
- Verordening op de behandeling van bezwaar- en beroepschriften

Binnen de sector worden de teksten van wet- en regelgeving beschikbaar via het Intranet gesteld. De interne richtlijnen - zoals het Toeslagenbeleid - zijn eveneens via Intranet beschikbaar. Intern dient de actualiteit van deze teksten gewaarborgd te worden. In 2003 zullen actuele wetteksten beschikbaar worden gesteld door middel van de SDU-wettenbank.

### **7.4.2 Bevindingen**

#### ***Tijdige en adequate oplevering van deelverantwoordingen inzake sociale regelingen***

Over de belangrijkste Sociale Regelingen die in het kader van dit onderzoek zijn beoordeeld, dient de gemeente jaarlijks verantwoording af te leggen. Deze verantwoording moet veelal worden voorzien van een accountantsverklaring en in veel gevallen eveneens van een rapport van bevindingen van de accountant. De accountant voert de controle mede uit in overeenstemming met de regelgeving van de subsidieverstrekker. Bij deze deelverklaringen wordt het rechtmatigheidsaspect (waaronder het M&O criterium) reeds meegenomen.

Om de uitkomsten van de controle van deelverantwoordingen te kunnen gebruiken voor de rechtmatigheidscontrole (waaronder het M&O criterium) in het kader van de jaarrekeningcontrole, zullen deze controles vóór het afronden van de jaarrekeningcontrole moeten worden afgewikkeld. Uit de controles van de deelverantwoordingen over het verslagjaar 2001 is voor meerdere deelverklaringen gebleken dat een tijdige, juiste en volledige oplevering veelal van onvoldoende niveau is.

*Om de uitkomsten van de controle van deze deelverantwoordingen te kunnen betrekken bij de jaarrekeningcontrole (rechtmatigheidsoordeel), adviseren wij u maatregelen te treffen om de oplevering van de deelverantwoordingen niet alleen sneller (voor zover mogelijk) maar ook betrouwbaarder te laten plaatsvinden. Hierbij kan worden gedacht aan het opnemen van de*

## **AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING**

*deelverantwoordingen in de werkplannen en een functionaris verantwoordelijk te stellen voor de voortgang en de interne toetsing van de opgeleverde stukken alvorens deze ter controle aan de externe accountant worden aangeboden.*

Wij hebben begrepen dat het bedrijfsbureau op dit moment een plan van aanpak maakt inzake de waarborging van de kwaliteit en tijdigheid van totstandkoming van deelverantwoordingen.

### ***Wet financiering algemene bijstand (Wfa) - beëindigingonderzoeken en heronderzoeken***

Met betrekking tot de uitvoering van de Wet financiering algemene bijstand (Abw, Ioaw en Ioaz) wordt jaarlijks vanaf 1999 een verslag over de uitvoering (Vodu) opgesteld naar aanleiding van de zogenaamde single audit. Hierin wordt over de aspecten gerapporteerd die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft opgenomen in haar controle- en rapportage protocol.

In onze eerdere rapportages zijn wij ingegaan op de overschrijdingen in de tijdigheid van de uit te voeren beëindigingonderzoeken en heronderzoeken. Deze onderzoeken zijn erop gericht om vast te stellen dat uitkeringen rechtmatig zijn verstrekt. Wanneer de onderzoeken niet tijdig zijn uitgevoerd wordt niet voldaan aan de wetgeving. Wanneer de onderzoeken tevens nog niet zijn uitgevoerd op het moment van het afgeven van de accountantsverklaring is – op dat moment – voor de betreffende gevallen nog niet vastgesteld of de uitkeringen rechtmatig zijn verstrekt.

De achterstanden hebben zich tot en met 2002 voorgedaan, conform de verwachting zoals opgenomen in het interne verbetertraject. Naar aanleiding van het interne verbetertraject zouden de achterstanden in 2003 moeten zijn opgelost. Dit zal uit de single audit 2003 moeten blijken.

### ***Fonds Werk & Inkomen***

Onder de overlopende passiva is ultimo 2001 het zogenaamde geormerkte deel van de niet bestede gelden in het kader van de WIW en de ID-banen, alsmede het overschot op de Wfa opgenomen. Het niet bestede deel van deze geormerkte rijksbijdragen dient op grond van regelgeving verplicht in een bestemmingsreserve te worden gestort (met de invoering van de Comptabiliteitsvoorschriften 2004 in een voorziening).

*Voor het overschot op de Wfa (Abw, Ioaw en Ioaz), de WIW en de ID banen is inmiddels het Fonds Werk & Inkomen ingesteld. De besteding in het verlengde van de regelgeving dient te worden bewaakt, zodat in de toekomst hierover verantwoording kan worden afgelegd.*

### ***Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) - verlenging van detacheringovereenkomsten***

Bij de controle op de uitvoering van de ‘wet inschakeling werkzoekenden’ over het verslagjaar 2001 hebben wij geconstateerd dat in 13% van de gevallen de verlenging van de detacheringovereenkomsten niet tijdig heeft plaatsgevonden.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

*Wij adviseren u in de procedures op te nemen dat de detacheringovereenkomst tijdig worden verlengd.*

## ***In- en doorstroombanen (ID banen) – niet verdringing***

Bij de controle op de uitvoering van het besluit in- en doorstroombanen over het verslagjaar 2001 hebben wij geconstateerd dat voor enkele ‘instromers’ het voorkómen van niet-verdringen van een reguliere arbeidsplaats (de zogenaamde niet-verdringingsverklaring) formeel niet is vastgesteld.

*Wij adviseren u met ingang van het verslagjaar 2002 een standaard controle- en rapportageset op te stellen voor de instellingen die gebruik maken van ID-banen. In deze controle- en rapportageset dient te worden opgenomen op welke wijze de accountants van de betreffende instellingen de controle dienen in te richten en op welke wijze hierover aan de gemeente moet worden gerapporteerd. Als voorbeeld hiervoor kan de controle- en rapportageset van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gebruikt. Van de ondernemingsraad (of bij het ontbreken daarvan: van het bestuur) van alle instellingen dient een verklaring van ‘niet verdringing’ opgevraagd te worden. Een voorbeeld van deze verklaring kan opgenomen worden in de controle- en rapportageset.*

## ***Kinderopvang – overeenkomst tussen gemeente / deelnemer en opvangcentrum***

Uit de controle op de uitvoering van de regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders over het verslagjaar 2001 is met betrekking tot de Gastouderopvang gebleken dat de overeenkomst tussen gemeente/deelnemer en opvangcentrum ontbreekt. De overeenkomst is volgens de geldende regeling voorgeschreven.

*Wij adviseren u in alle gevallen gebruik te maken van de verplicht voorgeschreven overeenkomst tussen de gemeente/deelnemer en het opvangcentrum.*

## **7.5 Proces Parkeorzaken**

### ***7.5.1 Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen***

- Parkeerverordening;
- Verordening parkeerbelasting;
- Wegsleepverordening;
- Aanwijsbesluit;
- Attributenbesluit;
- Nota vignetbeheer / legen muntautomaten;
- Nota gsm parkeren;
- Wet Mulder, administratieve heffingen.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

In 2002 is gebleken dat het Aanwijsbesluit betaald parkeren niet op juiste wijze kenbaar is gemaakt aan de burger. Naar aanleiding van deze geconstateerde tekortkoming zijn voor de afdeling Parkeerzaken alle verordeningen door een extern bureau gescreend en aangepast.

## **7.5.2 Bevindingen**

### ***Subadministratie debiteuren***

In eerdere rapportages hebben wij erop gewezen dat de subadministratie debiteuren (gevoed vanuit het boete-afhandelingssysteem) geen geïntegreerd onderdeel uitmaakte van de financiële administratie. Met de implementatie en verdere invulling van het nieuw financiële systeem wordt dit punt afgewikkeld.

### ***Inventarisatie parkeervignetten***

De voorraden vignetten worden niet periodiek geïnventariseerd en aangesloten met de administratieve voorraad. Het risico bestaat hierdoor op onvolledige verantwoording van de opbrengst vignetten (sleepegevaar), alsmede onbetaald parkeren.

*Wij hebben hierover vorig jaar in een afzonderlijke rapportage aanbevelingen gedaan. Wij verwijzen u voor onze aanbevelingen (in het kader van het periodiek inventariseren van de voorraden vignetten) naar dit rapport, alsmede naar het B&W besluit (februari 2003) in verband met de opvolging van de aanbevelingen.*

## **7.6 Processen Belastingen en Burgerzaken (inclusief Kas & Invordering)**

### ***7.6.1 Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen***

- Wet waardering onroerende zaken
- Verordening onroerende zaakbelasting;
- Verordening afvalstoffenheffing (uitvoering door SB);
- Afvalstoffenverordening (uitvoering door SB);
- Verordening reinigingsrechten (uitvoering door SB);
- Verordening rioolrechten (uitvoering door SB);
- Verordening hondenbelasting;
- Verordening toeristenbelasting;
- Legesverordening;
- Verordening gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens;
- Wet bescherming persoonsgegevens.

In 2002 zijn alle verordeningen van bureau Belastingen beoordeeld - door het externe bureau dat tevens de verordeningen van de afdeling Parkeerzaken heeft gescreend - en aangepast.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## **7.6.2 Bevindingen**

### ***Vrijstellingen OZB***

In het verleden zijn – middels Collegebesluit – vrijstellingen voor de heffing van onroerend zaakbelasting verleend aan enkele sportverenigingen en zogenaamde cultuurtempels. Andere gelijksoortige instellingen hebben deze vrijstelling niet gekregen. Het totaal bedrag van de verstrekte vrijstellingen beloopt volgens onze informatie circa € 160.000. Inmiddels heeft het College besloten in het verleden vrijgestelde instellingen met ingang van 2003 een aanslag op te leggen.

Het sectormanagement heeft aangegeven dat – op basis van belastingwetgeving – in het verleden niet vrijgestelde instellingen niet (met terugwerkende kracht) in beroep kunnen gaan en dat er derhalve geen financiële risico's bestaan.

### ***Interne controle op afgifte reisdocumenten***

Gedurende 2002 is minder aandacht besteed aan de interne controle op de geldgoederenbeweging van de reisdocumenten (verband tussen de verstrekte reisdocumenten volgens het RAAS-systeem en de afgerekende reisdocumenten volgens de kasregistratie). Hiermee bestaat het risico van ontvreemding van kasmiddelen of reisdocumenten zonder dat dit intern (tijdig) wordt gesignaleerd. Het management van de sector heeft aangegeven inmiddels maatregelen te hebben getroffen.

### ***Interne controle binnen Kas & Invordering***

Ook binnen Kas & Invordering is de aandacht voor de naleving van de procedures minder geweest. Er heeft in 2002 een (onafhankelijke) kascontroles plaatsgevonden, waarbij geen aansluiting kon worden gemaakt tussen de aanwezige (getelde) geldmiddelen en de administratie, doordat de benodigde informatie niet uit het systeem kon worden verkregen.

*Mede vanwege het risicovolle karakter van het beheer kasgeld benadrukken wij dat (structureel) voldoende personele capaciteit beschikbaar moet zijn om te waarborgen dat de benodigde interne controlemaatregelen tijdig worden uitgevoerd.*

Wij hebben overigens begrepen dat inmiddels een nieuwe kascontrole heeft plaatsgevonden, waarbij aansluiting kon worden gemaakt tussen de aanwezige (getelde) geldmiddelen en de administratie.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 7.7 Processen Stadsbank

### 7.7.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

- Wet financiering decentrale overheden;
- Treasury statuut;
- Regeling Stadsbank Haarlem;

### 7.7.2 *Bevindingen*

Ten aanzien van de Stadsbank hebben wij geen specifieke bevindingen op het gebied van M&O. Gezien de goedkeuringstolerantie zijn er naar onze mening geen materiële M&O risico's.

## 7.8 Proces bijdrage aan het Regionaal Indicatie Orgaan (RIO)

De bijdrage aan het Regionaal Indicatie Orgaan Zuid-Kennemerland valt vanaf 2003 voor het eerst onder de verantwoordelijkheid van de sector Publieksdienst. De sector Publieksdienst heeft aangedrongen op een onderzoek naar de bedrijfsvoering bij het Regionaal Indicatie Orgaan. Dit onderzoek zal in het begin van 2003 worden uitgevoerd. Voor onze aanbeveling inzake de bewaking van risico's bij verbonden partijen verwijzen wij naar paragraaf 4.6.7.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 8 Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

### 8.1 Inrichting van de (juridische) control binnen de sector

De functie van juridische controller is bij de sector MO ondergebracht bij afdeling financiën en control. Binnen de sector MO heeft de concrete invulling van de functie van juridisch control nog niet plaatsgevonden. Recentelijk is een juridisch medewerker aangesteld, die 24 uur in de week werkzaam is. Hierdoor is de sector MO nog niet echt in de gelegenheid geweest om adequaat in te spelen op juridische risico's.

De juridische controller fungeert als 'vraagbaak', naast een veelheid aan andere taken. De juridische control activiteiten zijn nog onvoldoende ingebed in de (administratieve) organisatie. Er geldt een verplichte consultatie van de juridische controller bij overeenkomsten en verordeningen. Dit vindt echter niet in alle gevallen zichtbaar plaats. Aan ons is medegedeeld dat de juridisch controller vooralsnog op ad hoc basis functioneert en nagenoeg niet zelfstandig eigen onderzoeken uitvoert. Dit wordt met name veroorzaakt door onvoldoende capaciteit, het ontbreken van eenduidige normen en het onvoldoende ingebed zijn van deze activiteiten in de organisatie. De toetsende rol van de juridisch controller heeft hiermee in 2002 beperkt plaatsgevonden.

*Wij adviseren u de beschikbare capaciteit voor de functie van juridisch controller binnen de sector te evalueren. Tevens adviseren wij u jaarlijks een werkplan op te stellen met de uit te voeren werkzaamheden van de juridisch controller en de wijze en frequentie van rapporteren. In het werkplan dient rekening te worden gehouden met de beschikbare capaciteit en de verwachte ad hoc advisering binnen de sector.*

### 8.2 Legal audit bij de sector MO

De legal audit bij de sector MO zal worden uitgevoerd in 2003, aan de hand waarvan de risico's nader zullen worden geïnventariseerd en geanalyseerd.

### 8.3 Object van onderzoek

Binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling zijn de volgende processen geselecteerd, met een indicatie van de geldstromen in miljoenen euro:

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

	baten	lasten	balans- mutatie
• Specifieke subsidieverantwoordingen (paragraaf 8.4):			
– GOA/OALT	5,9	5,2	0,7
– VVE	1,1	1,1	-
– Maatschappelijke Opvang, Vrouwenopvang, Verslavingsbeleid	3,2	3,1	-
– Wet Inburgering Nieuwkomers	0,9	0,9	-
– Inburgering Oudkomers (*)	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.
– Tijdelijke regeling Vroegsignalering	0,2	0,2	-
– Cultuurbereik	0,2	0,2	-
– Stimuleringsregeling Kinderopvang			-
• Subsidieverstrekking (paragraaf 8.5)	2,8	21,2	-
• Verhuur sportaccommodaties (paragraaf 8.6)	2,0	-	-
• OPH gelden (paragraaf 8.7)	p.m.	p.m.	p.m.
• Onderwijs (paragraaf 8.8)	59,6	76,7	p.m.
• Frans Hals Museum	-	3,2	-
• Stadsbibliotheek	2,4	6,8	-

(\*) Deze (nieuwe) verantwoording is nog niet in definitieve vorm opgesteld, vandaar dat bij de bedragen n.n.b. (nog niet bekend) is opgenomen.

In de volgende paragrafen gaan wij op onze bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de genoemde processen in.

### 8.4 Specifieke subsidieverantwoordingen

#### 8.4.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

De volgende specifieke wetgeving is van toepassing (op basis van deelverantwoordingen 2001):

- Welzijnswet
- Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid
  - Besluit Minister van VWS van 7 oktober 1998 (Stcrt. 614)
  - Wijziging besluit van 6 april 2001 (Stcrt. 215)
- Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang nulmeting;
- Specifieke Uitkering Stedelijke en Provinciale Programma's Cultuurbereik 2001 (Programma Cultuurbereik);
- Voor- en Vroegschoolse educatie
  - Regeling voor- en vroegschoolse educatie, 2 oktober 2000, kenmerk PO/OO/2000/23894



## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- Regeling voor- en vroegschoolse educatie, 13 juli 2001, kenmerk PO/OO/2001/28940
- Richtlijnen voor de financiële verantwoording van de specifieke uitkering Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) (mei 2002)
- Onderwijsregeling inburgering nieuwkomers;
  - Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB);
  - Wet inburgering nieuwkomers (WIN);
  - Bekostigingsbesluit inburgering nieuwkomers;
  - Welzijnswet 1994 (Stb. 1994, 447, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 1999, 433);
  - Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid (Stb. 1994, 909, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 1998, 481);
  - Regeling vaststelling model financiële verantwoording en controleprotocol inburgering nieuwkomers 2001 (Uitleg Gele Katern nummer 4, 27 februari 2002);
  - Vreemdelingenwet 2000;
  - Regeling voorschotten voor v.v.t.v.'ers;
  - Regeling informatieverstrekking inburgering 2001.
- Welzijnsregeling inburgering nieuwkomers;
- Groot Project Inburgering Oudkomers (GPIO) d.d. 18 juli 2002:
  - Bijdrageregelingen G25 (16-07-1999/GSB99/u78689);
  - Bijdrageregelingen G25 wijz bijdrageregeling sociale intergratie en veiligheid G25 (03-11-2000/ GSB2000/U92581);
  - Bijdrageregelingen inburgering oudkomers (19-11-1999/CIM99/95358);
  - Bijdrageregelingen G12
  - Bijdrageregelingen G54 (23-11-2001/Nr. CIM2001/ n88066);
  - Bijdrageregelingen G54 rectificatie (19 december 2001), Bijdrageregelingen G54 2e wijziging en Bijdrageregeling inburgering oudkomers G54 (11 maart 2002/CIM2002/n57253)
- Specifieke uitkeringen 2001
  - Wet van 15 mei 1997 tot wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) (wijzigingswet Wet op het basisonderwijs, enz. (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) [versie geldig vanaf: 11-05-2001]).
  - Besluit van 18 september 2001, houdende vaststelling van het landelijk beleidskader inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006) (Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006 [versie geldig vanaf: 09-11-2001]).;
  - Wet van 5 maart 1998, houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen en enkele technische aanpassingen (Wijzigingswet Wet op het basisonderwijs, enz. (onderwijs in allochtone levende talen) [Versie geldig vanaf: 11-05-2001]).;

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- Uitleg Gele Katern, nummer 18a, deel 1 (25 juli 2001): Indexering specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en onderwijs in allochtone levende talen (OALT) 2001-2002.;
- Uitleg Gele Katern, nummer 18a, deel 1 (25 juli 2001): Herziening indexering personele component specifieke uitkering onderwijs in allochtone levende talen (OALT) 2000-2001.;
- Correspondentie van het Cfi inzake de verantwoording besteding gelden, model verantwoording, model accountantsverklaring en indiendatum (brief van 8 maart 2001);
- Gemeentewet, afdeling 10 Gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid, artikel 165 tot en met 170;
- Gemeentewet, afdeling 11 Onderwijs in Allochtone Levende Talen, artikel 171 tot en met 176;
- Controleprotocol en richtlijnen specifieke uitkeringen 2001.
- Wet Educatie Beroepsonderwijs:
  - Uitvoeringsregeling WEB, BVE/DenR-1999/44797 d.d. 3 december 1999 (Gele Katern 1999, nummer 31a);
  - Regeling vaststelling model financiële verantwoording en controleprotocol educatie 2000 (kenmerk CFI/FVE-2000/212069N, d.d. 15 februari 2001), Uitleg Gele Katern nummer 7, 2001;
  - Regeling vaststelling model financiële verantwoording en controleprotocol 2001 (kenmerk CFI/FVE-2002/13372N, d.d. 18 februari 2002), Uitleg Gele Katern nummer 4, 2002
  - Voorlichtingsbrochure “inzet van middelen over en weer tussen Inburgering Nieuwkomers en Educatie”.

Daarnaast zijn de volgende verordeningen en andere richtlijnen van toepassing:

- Algemene subsidieverordening
- Subsidiebeschikkingen (eventueel inclusief prestatieplannen)

### 8.4.2 *Bevindingen*

#### *Geormerkte gelden – naleving subsidievoorwaarden*

De sector Maatschappelijke Ontwikkeling ontvangt een groot aantal geormerkte bedragen van het Ministerie (GOA/OALT, Cultuurbereik, Vroegsignalering, gelden vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid). Aan deze geormerkte bedragen liggen veelal nadere subsidievoorwaarden ten grondslag.

In het verleden hebben wij geconstateerd dat door de sector Maatschappelijke Ontwikkeling onvoldoende aandacht werd besteed aan de op te zetten administratieve organisatie en maatregelen van interne controle met betrekking tot de uitvoering van deze activiteiten en ter waarborging van een juiste naleving van de subsidievoorwaarden en de rechtmatigheid van de verrichte bestedingen. Inmiddels heeft de sector een plan van aanpak opgesteld om tot een betere

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

beheersing van (totstandkoming van) deelverantwoordingen ten aanzien van de geormerkte gelden te komen.

Ten aanzien van de beoordeling *vooraf* van de subsidievoorwaarden zijn nog onvoldoende maatregelen getroffen, waardoor het risico bestaat dat achteraf blijkt dat niet is voldaan aan subsidievoorwaarden en gelden derhalve onjuist zijn besteed c.q. de besteding van de middelen niet conform de geldende wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden. Hierdoor bestaat tevens het risico dat deze gelden moeten worden terugbetaald.

*Wij adviseren u bij ontvangst van een beschikking voor geormerkte bedragen de subsidievoorwaarden nader te analyseren en de administratieve organisatie op te zetten/vastleggen voor enerzijds de uitvoering van de activiteiten en anderzijds voor de naleving van de subsidievoorwaarden, waaronder:*

- *Analyse subsidievoorwaarden;*
- *Uitvoeren interne controle en beheersingssysteem voor de naleving van deze voorwaarden, zoals opgenomen in het plan van aanpak;*
- *Opzetten van een structuur voor periodieke informatievoorziening met betrekking tot de betreffende activiteiten;*
- *Ingeval van het overdragen van de ontvangen gelden aan instellingen /derden, bij de beschikking aan deze instellingen dezelfde subsidievoorwaarden van toepassing te laten zijn inclusief afspraken omtrent de gewenste informatievoorziening;*
- *Implementeren van toezicht op naleving van de subsidievoorwaarden.*

### **GOA/OALT/SBD en zieke leerlingen – naleving wet- en regelgeving**

De juistheid en rechtmatigheid van de personele lasten verantwoord in met name de deelverantwoordingen Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (GOA) en Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) kunnen door de gemeente niet adequaat worden onderbouwd met gerealiseerde lesroosters/ tijdsregistraties e.d. Daardoor kunnen wij niet vaststellen of de verantwoorde bestedingen zijn aangewend in overeenstemming met de doelstellingen van de GOA en OALT regeling. Wel zijn de bestedingen voor een belangrijk deel onderbouwd met aanstellingsbrieven van leerkrachten alsmede met zowel door de gemeente als door de instellingen opgestelde activiteitenplannen en –verslagen. Echter gegeven het feit dat een inzichtelijke urenregistratie voor GOA en OALT over het jaar 2001 ontbreekt, en de personele lasten voor GOA en OALT een wezenlijk deel betreffen van het totaal van de verantwoording specifieke uitkeringen 2001, kan niet op economisch verantwoorde wijze worden vastgesteld dat door accountantscontrole op rationele wijze de vereiste zekerheid kan worden verkregen over de rechtmatigheid van de in de verantwoording opgenomen personele lasten.

*Wij adviseren u de procedures nader aan te scherpen op basis van de geldende wet- en regelgeving. Hierbij zijn onder meer de volgende aspecten van belang:*

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- *Analyse subsidievoorwaarden;*
- *Verwerken van effecten van de subsidievoorwaarden in de jaarplannen GOA/OALT;*
- *Invoeren tijdschrijven door OALT en GOA docenten;*
- *Aanscherpen informatievoorziening door de scholen en/of schoolbesturen omtrent de realisatie van de activiteitenplannen in relatie tot de gestelde subsidievoorwaarden, onderbouwd met onderliggende informatie;*
- *Invoeren periodiek overleg met schoolbesturen omtrent de realisatie van de activiteitenplannen inclusief schriftelijke vastlegging hiervan;*
- *Aanscherpen registratie van besteding van het materiële instandhoudingsbudget voor GOA/OALT activiteiten;*
- *Met betrekking tot de Schoolbegeleidingsdienst:*
  - *Uitbreiden subsidiebeschikking met:*
    - a. *welk deel van de gelden wordt besteed aan door de schoolbegeleidingsdienst te verrichten activiteiten die aansluiten bij het lokale onderwijsbeleid.*
    - b. *de criteria waaraan de scholen dienen te voldoen om van de diensten van de schoolbegeleidingsdienst gebruik te kunnen maken. Hierover moet op overeenstemming gericht overleg met de scholen zijn gevoerd conform de verordening inzake de procedure die door de gemeenteraad is vastgesteld.*
  - *Invoeren van een verantwoordingsmodel tussen de gemeente en de SBD en dat de SBD conform dit model verantwoording aflegt aan de gemeente (inzake rechtmatigheid).*

### ***Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid – tussentijds overleg instellingen in verband met naleving subsidievoorwaarden***

Wij wijze erop dat de ontvangen subsidie is doorbetaald aan een aantal instellingen op basis van de algemene subsidieverordening van de gemeente Haarlem. Overeenkomstig de algemene subsidieverordening van de gemeente Haarlem zijn door deze instellingen prestatieplannen opgesteld voor het subsidiejaar. Wij hebben geconstateerd dat de instellingen verantwoording hebben afgelegd aan de gemeente Haarlem door middel van jaarrekeningen en/of jaarverslagen van deze instellingen. Daarnaast heeft de gemeente Haarlem aangegeven dat tussentijds overleg heeft plaatsgevonden over de voortgang van de prestatieplannen. Van deze overleggen zijn geen schriftelijke verslagen aanwezig.

*Wij adviseren u schriftelijke verslagen op te stellen van de tussentijdse overleggen en toe te zien op een strikte naleving van de subsidievoorwaarden door de betreffende instellingen (inclusief realisatie prestatieplannen).*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 8.5 Subsidieverstrekking

### 8.5.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

De volgende verordeningen en andere richtlijnen zijn van toepassing:

- Algemene Wet Bestuursrecht
- Algemene subsidieverordening
- Subsidiebeschikkingen (eventueel inclusief prestatieplannen)

### 8.5.2 *Bevindingen*

#### *Algemeen*

Bij de gemeente Haarlem worden de volgende subsidievormen onderscheiden: exploitatiesubsidies, budgetsubsidies, investeringssubsidies en (eenmalige) subsidies a fonds perdu. Wij hebben vastgesteld dat bij de subsidietoekenning/ - beschikking nadere voorwaarden zijn/worden gesteld aan de gesubsidieerde instelling met betrekking tot de aan te leveren periodieke informatievoorziening (begroting, jaarrekening etc.). Daarnaast is voor de accountants van de grotere gesubsidieerde instellingen een controleprotocol samengesteld. Intern vindt controle plaats op de naleving van deze voorwaarden en zonodig worden, bij het niet naleven van deze voorwaarden, nadere maatregelen getroffen.

Wij hebben geconstateerd dat de voorwaarden (inclusief het controleprotocol voor de accountants) bij de subsidietoekenning aan culturele en onderwijsinstellingen vooralsnog grotendeels algemeen en financieel gericht zijn. Het door de grotere instellingen verstrekken van kwantitatieve niet financiële gegevens is niet consequent opgenomen in de voorwaarden bij de subsidietoekenning.

Door het niet consequent rapporteren van kwantitatieve niet financiële gegevens en nadere informatie over de realisatie van de doelstellingen in relatie tot de bestede middelen door de gesubsidieerde instelling is een controle op een doelmatige en doeltreffende en daarmee rechtmatige besteding van de subsidiegelden niet gewaarborgd. Daarnaast brengen exploitatiesubsidies een open einde risico met zich mee.

*Ten behoeve van een goed inzicht in een doelmatige en doeltreffende en daarmee rechtmatige aanwending van de door de gemeente verstrekte subsidiegelden adviseren wij u de voorwaarden bij de subsidietoekenning aan culturele en onderwijsinstellingen uit te breiden met informatie over de realisatie van de doelstellingen in relatie tot de bestede middelen en kwantitatieve gegevens (verrichte prestatie, aantallen leden etcetera).*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## *Inhoudelijke toets (naleving subsidievoorwaarden, realisatie prestatieplannen)*

Aan ons is medegedeeld dat de inhoudelijke toets van de realisatie van de prestatieplannen (ingeval van budgetsubsidie) vooralsnog niet consequent plaatsvindt. Hierdoor bestaat het risico dat intern onvoldoende wordt vastgesteld in hoeverre de gelden rechtmatig (in overeenstemming met de subsidievoorwaarden/-beschikking) zijn besteed.

Inmiddels is een plan van aanpak opgesteld aan de hand waarvan de procedures zijn aangepast. Het relatiebeheer met de instelling vindt plaats door de betreffende afdeling en de controle op de voortgang, de rapportages en het afgeven van de beschikking zal plaatsvinden door de afdeling control.

## **8.6 Verhuur sportaccommodaties**

Met betrekking tot de verhuur sportaccommodaties hebben wij het volgende geconstateerd:

- er is sprake van functievermenging op de afdeling verhuur. Zowel de reservering, de facturatie en het sleutelbeheer wordt door één functionaris verzorgd;
- door een koppeling van het reserveringssysteem met het factureringssysteem leiden reserveringen met statuscode 4 automatisch tot facturering. De functionaris belast met de reservering kan deze statuscode aanpassen waardoor geen facturatie plaatsvindt;
- de leegstandscontrole die is opgenomen in de beschrijving van de administratieve organisatie vindt, mede wegens tijdgebrek, niet structureel plaats.

Op grond van bovengenoemde constatering is in opzet de volledigheid van de opbrengstverantwoording onvoldoende gewaarborgd. Daarnaast vormt de leegstandscontrole het sluitstuk van de interne controle op de volledigheid van de opbrengstverantwoording. Het ontbreken van deze controle vergroot het risico van onvolledige opbrengstverantwoording. Daarnaast zijn als gevolg van de geconstateerde functievermenging et cetera onvoldoende maatregelen aanwezig ter voorkoming van M&O.

*Wij adviseren u de procedures met betrekking tot de verhuur van sportaccommodaties op korte termijn aan te scherpen.*

De directie van de sector onderschrijft de bevindingen. De beschrijving van de administratieve organisatie van het proces verhuur sportaccommodaties zal als één van de eerste beschrijvingen worden opgepakt.

*In afwachting van de implementatie van de beschrijving en analyse van de AO/IC adviseren wij u op korte termijn de volgende maatregelen te treffen:*

- de facturatie van de verhuur te laten plaatsvinden door een functionaris, die niet belast is met de reserveringen;

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- een functionaris aan te wijzen die maandelijks de signaleringslijst met statuscodewijzigingen beoordeelt;
- een functionaris aan te wijzen die structureel met de leegstandscontrole van de sportac-commodaties wordt belast.

## 8.7 OPH gelden

### 8.7.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

Een aantal van de onder 8.4 genoemde deelverantwoordingen is ondergebracht in één van de OPH pijlers. Daarnaast zijn de volgende specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen van toepassing:

- Grote Stedenbeleid (GSB)
- Ontwikkelingsprogramma Haarlem (OPH plan)

### 8.7.2 *Bevindingen*

Voor de kredietbewaking van projecten, die in samenwerking met andere sectoren worden uitgevoerd is vaak onvoldoende en niet tijdig de relevante informatie beschikbaar. Bij het afleggen van verantwoording over de besteding van OPH gelden, vermelden de ingediende rapportages uitsluitend de afwijkingen in een project. Indien er geen afwijkingen zijn, wordt geen melding gemaakt.

Daarnaast wordt in de rapportages niet altijd afdoende aandacht geschonken aan:

- de te realiseren beleidsdoelstellingen;
- de relatie gelegd tussen de financiële informatie en de relevante kwantitatieve gegevens;
- de naleving van de voorwaarden van het Ministerie.

Door het ontbreken van deze aspecten in de tussentijdse informatievoorziening wordt een doelgerichte sturing en beheersing bemoeilijkt, wat misbruik mogelijk maakt. Daarnaast bestaat het risico dat niet aan de gestelde voorwaarden van het ministerie wordt voldaan (oneigenlijk gebruik).

Momenteel is de organisatie wel zodanig ingericht dat door de pijler-coördinator inhoudelijk en financieel gerapporteerd wordt aan o.a. het sectormanagementteam (SMT). Binnen het huidige financieel systeem vindt een adequate projectadministratie plaats. In het GFS-oneworld zullen meer mogelijkheden zijn voor het koppelen van financiële en inhoudelijk informatie.

*Gezien de (financiële) omvang van de projecten van het OPH, adviseren wij u op korte termijn de procedures verder aan te scherpen. De volgende aspecten zijn hierbij van belang:*

## AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- Invoeren periodiek geïntegreerde informatievoorziening per project, waarin tevens een relatie wordt gelegd tussen de financiële gegevens, kwantitatieve gegevens, de voortgang van het project en de mate van realisatie van de gestelde doelstellingen.
- Opstellen van nadere rapportagevoorschriften voor de projecten.
- Het versterken van de programmacoördinatie op concernniveau.

### 8.8 Onderwijs

Wij vestigen de aandacht op het volgende. In het controleprotocol Primair Onderwijs 2001 is in paragraaf 3.4.1. bepaald dat de accountant dient te controleren dat de geormerkte formatie is ingezet voor het doel waarvoor zij is toegekend. Deze rechtmatige inzet dient beoordeeld te worden aan de hand van een voor dit doel ingerichte administratie.

In juni 2002 hebben wij vastgesteld dat de daarvoor vereiste informatie over de werkelijke inzet ten opzichte van de beschikbare formatie door het bevoegd gezag van de school niet tijdig kon worden opgeleverd. Dit werd met name veroorzaakt doordat de noodzakelijke aanpassingen aan de administratieve organisatie als gevolg van de nadere subsidievoorwaarden intern onvoldoende waren geanalyseerd en doorgevoerd. Hierdoor hebben wij in juni 2002 geen accountantscontrole kunnen uitvoeren op de rechtmatige inzet van de geormerkte formatie, zoals voorgeschreven in het controleprotocol Primair Onderwijs 2001 in het kader van de Aanvraag Rijksvergoeding. Dit heeft geleid tot een beperking in de accountantsverklaring met betrekking tot de rechtmatige inzet van de geormerkte formatie.

*Wij adviseren u ook in dit kader bij ontvangst van een beschikking voor geormerkte bedragen de subsidievoorwaarden nader te analyseren en de administratieve organisatie op te zetten/vastleggen voor enerzijds de uitvoering van de activiteiten en anderzijds voor de naleving van de subsidievoorwaarden ter waarborging van een rechtmatige besteding van de ontvangen gelden.*



# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 9 Concernstaf (CS)

### 9.1 Inrichting van de (juridische) control binnen de sector

Wij hebben in paragraaf 4.3 opgemerkt dat de juridische control binnen de sector Concernstaf mede tot het takenpakket van de juridisch concerncontroller behoort. Aan de invulling van de juridische control binnen deze sector is nog geen concrete invulling gegeven, met uitzondering van de gemeentebrede taken van de Concernstaf. Voor ons advies hierbij verwijzen wij naar paragraaf 4.3.

### 9.2 Legal audit bij de sector CS

De legal audit bij de Concernstaf is uitgevoerd in 2001 en de rapportage hierover is gedateerd op 17 augustus 2001.

De juridisch concerncontroller is verantwoordelijk voor de bewaking van de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen uit de legal audit. De opvolging van de aanbevelingen wordt jaarlijks gerapporteerd aan het College. Volgens de laatste voortgangsrapportage zijn de volgende aanbevelingen nog niet (geheel) afgewikkeld (aangevuld met onze inschatting van de prioriteiten):

- (Nog) niet opgevolgde aanbevelingen korte termijn (binnen 2 maanden):
  - geen
- (Nog) niet opgevolgde aanbevelingen middellange termijn (2 maanden tot 1 jaar):
  - Opstellen van een verbeterplan inzake de beschrijving van processen, gekoppeld aan termijnen (prioriteit A);
  - Zoveel mogelijk vastleggen van processen in checklists, handboeken, et cetera (prioriteit A);
  - Opzetten van een geobjectiveerd werkregistratie – en voortgangsbewakingssysteem voor de afhandeling van bezwaarschriften (prioriteit A);
  - Terugdringen van de doorlooptijd van de afhandeling van bezwaarschriften (prioriteit A);
  - Garanderen van de continuïteit van activiteiten (taakroulatie, betrekken meerdere medewerkers) (prioriteit A);
  - Vastleggen van aspecten die binnen de CS juridisch dienen te worden getoetst door de juridisch concerncontroller (prioriteit A);
  - Vastleggen van aspecten die gemeentebreed juridisch dienen te worden getoetst door de juridisch concerncontroller (prioriteit A);
  - Transparant maken van procedures inzake subsidieverstrekking aan buitenlandse gemeenten / projecten (prioriteit A);
- (Nog) niet opgevolgde aanbevelingen lange termijn (langer dan 1 jaar):
  - Regelmatig op vaste momenten evalueren van de actualiteit van procesbeschrijvingen en checklisten en toepassing hiervan (prioriteit B);

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- Actief signaleren van ongelijkheden / problemen op de terreinen waarop de CS een kaderstellende rol heeft (prioriteit B).

## 9.3 Object van onderzoek

Binnen de sector Concernstaf is ten behoeve van het onderzoek het proces financiering geselecteerd. Voor de gemeentebrede activiteiten van de juridisch concerncontroller verwijzen wij naar paragraaf 4.3.

Het projectenfonds (ultimo 2001: € 55,3 miljoen) wordt ‘beheerd’ door de Concernstaf. Alle onttrekkingen geschieden op basis van raadsbesluiten. De verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van de gelden ligt geheel bij de sector die de gelden ter beschikking krijgt.

## 9.4 Financiering

### 9.4.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

De volgende wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen zijn van toepassing:

- Wet Financiering Decentrale Overheden (Fido)
- Treasury statuut
- Delegatie- en mandateringsbesluit

### 9.4.2 *Bevinding*

De treasury activiteiten worden uitgevoerd door één functionaris binnen bureau Financiën, onder toezicht (autorisatie) van het bureauhoofd. De administratie wordt verricht door de Facilitaire Dienst. Hierdoor bestaat een kwetsbare situatie.

*Wij adviseren u – mede in verband met de geringe betrokkenheid van andere functionarissen bij de treasury activiteiten – de procedures zoveel mogelijk te beschrijven en vast te leggen in checklists.*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 10 Facilitaire Dienst (FD)

### 10.1 Inrichting van de (juridische) control binnen de sector

Binnen de sector Facilitaire dienst is binnen het bureau een medewerker van het bedrijfsbureau als juridisch controller aangesteld. Naast de juridisch controller zijn geen andere juridisch medewerkers binnen de diverse afdelingen actief.

Aangezien de legal audit bij de sector FD nog niet heeft plaatsgevonden is de zogenaamde nulmeting nog niet gemaakt. Wel heeft de sectordirecteur in samenwerking met het bedrijfsbureau de risico's binnen de sector geïnterpreteerd en het beheersinstrumentarium zoveel mogelijk daarop afgestemd. Uit de legal audit zal moeten blijken in hoeverre ook de juridische risico's hiermee zijn 'afgedekt'.

### 10.2 Legal audit

De legal audit zal in 2003 plaatsvinden. Naar aanleiding daarvan zullen de in het werkplan juridische control geformuleerde actiepunten "inventariseren, analyseren en beheersen van risico's" nader worden uitgewerkt.

### 10.3 Object van onderzoek

Binnen de sector Facilitaire Dienst zijn de volgende processen geselecteerd, met een indicatie van de geldstromen in miljoenen euro:

	baten	lasten	balans- mutatie
• Proces inkoop, investeringen en Europese aanbestedingen (*)	p.m.	p.m.	p.m.
• Proces Top service	1,0	1,0	–
• Proces onderhoud Kantoorgebouwen (**)	3,0	3,0	–
• Processen verzorgen telefonie	-	1,0	–
• Processen verzorgen ICT (**)	4,1	4,7	–

(\*) Deze processen hebben voor de FD betrekking op het afsluiten van mantelcontracten, de materiële kosten en de begeleiding van Europese aanbestedingsprocedures en zijn derhalve niet in een bedrag aan te geven.

(\*\*) De baten zijn inclusief doorbelastingen aan andere sectoren

In de – volgende paragrafen gaan wij op onze bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de genoemde processen in.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 10.4 Proces inkoop, investeringen en Europese aanbestedingen

### 10.4.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

De volgende wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen zijn onder meer van toepassing:

- Delegatie- en mandateringsbesluit
- Europese aanbestedingsrichtlijn
- Nota inkoopbeleid
- Nota budgetbeheer
- Nota integriteit

### 10.4.2 *Bevindingen*

#### *Mantelcontracten*

De FD heeft een uitvoerende rol bij het afsluiten van gemeentebrede mantelcontracten. Hierbij is een adequaat contractbeheer van belang. Wij verwijzen hiervoor naar onze aanbeveling in paragraaf 4.5.

#### *Europese aanbestedingen*

De FD heeft ten aanzien van de Europese aanbestedingen een adviserende en begeleidende rol. De verantwoordelijkheid voor de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijn ligt bij de sectoren die hiermee te maken hebben. Voor onze opmerkingen ten aanzien van de Europese aanbestedingen verwijzen wij naar de gemeentebrede bevindingen en aanbevelingen.

Wij hebben geconstateerd dat een medewerker van het bedrijfsbureau zelfstandig adviezen kan uitbrengen aan andere sectoren, die mogen veronderstellen dat deze adviezen waterdicht zijn en op basis hiervan besluiten nemen.

*Wij adviseren u – gezien de gevoeligheid ervan – elk advies (van een vooraf gedefinieerde aard en omvang) dat het bedrijfsbureau aan andere sectoren geeft, eerst ter goedkeuring aan de sectordirecteur voor te leggen.*

## 10.5 Proces top service

### 10.5.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

De volgende wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen zijn onder meer van toepassing:

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

- Delegatie- en mandateringsbesluit
- Nota budgetbeheer
- Nota integriteit

## **10.5.2 *Bevindingen***

Het risico van materieel misbruik of oneigenlijk gebruik is – onder meer in verband met het bestaan van een adequate functiescheiding tussen de aanneming van werk (front office) en de uitvoering daarvan (back office) – als gering aan te merken.

## **10.6 Proces onderhoud kantoorgebouwen**

### **10.6.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen***

De volgende wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen zijn onder meer van toepassing:

- Delegatie- en mandateringsbesluit
- Europese aanbestedingsrichtlijn
- Nota inkoopbeleid
- Nota budgetbeheer
- Nota integriteit

### **10.6.2 *Bevindingen***

Het risico van misbruik of oneigenlijk gebruik is beperkt tot de kleinere onderhoudswerkzaamheden (inherent risico, voor de jaarrekening niet materieel). De grotere onderhoudsprojecten zijn omgeven met voldoende beheersingsmaatregelen.

## **10.7 Proces verzorgen telefonie**

### **10.7.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen***

De volgende wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen zijn onder meer van toepassing:

- Delegatie- en mandateringsbesluit
- Nota inkoopbeleid
- Nota budgetbeheer
- Nota integriteit

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 10.7.2 *Bevindingen*

Volgens de sectordirecteur zijn de afgelopen jaren de kosten voor mobile telefonie gemeentebreed gestegen, met name door de kosten van servicenummers en buitenlandse nummers. De sector Facilitaire Dienst brengt deze kosten in rekening bij de betreffende medewerkers. Voor de overige sectoren functioneert de FD als doorgeefluik: alle kosten worden doorbelast aan de sectoren die de kosten hebben gemaakt.

Wij hebben begrepen dat er geen gemeentebrede regels bestaan voor het gebruik van de (mobiele) telefonie.

*Wij adviseren u dan ook gemeentebrede regels te formuleren voor het gebruik van de (mobiele) telefonie en te waarborgen dat kosten met een privé karakter zoveel mogelijk worden doorbelast aan de betreffende medewerkers.*

## 10.8 **Proces verzorgen ICT**

### 10.8.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

De volgende wetgeving, verordeningen en andere richtlijnen zijn onder meer van toepassing:

- Delegatie- en mandateringsbesluit
- Nota inkoopbeleid
- Nota budgetbeheer
- Nota integriteit

### 10.8.2 *Bevindingen*

De verantwoordelijkheid voor het (gemeentebreed) verzorgen van de ICT ligt bij de FD. De aanschaf van hardware en software wordt grotendeels gemeentebreed verzorgd en is in opzet omgeven met voldoende beheersmaatregelen ter voorkoming van M&O. Hoewel het effect hiervan niet van materieel belang is voor de jaarrekeningcontrole, merken wij op dat aanvullende aanschaf van hardware door sectoren mogelijk is, binnen de eigen budgetten van de sectoren.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 11 Sector Brandweer en Ambulancedienst

### 11.1 Inrichting van de (juridische) control binnen de sector

#### 11.1.1 *Plaats en functie juridisch controller*

De juridisch controller is momenteel in dienst van de sector Brandweer en Ambulancedienst en zowel werkzaam voor de HDK als de sector Brandweer en Ambulancedienst. De functie van juridische controller zal op korte termijn worden overgeheveld naar de HDK, afdeling beleids- en bestuursondersteuning.

De juridische controller fungeert als 'vraagbaak', naast een veelheid aan andere taken. De juridische controlactiviteiten zijn nog onvoldoende ingebed in de organisatie/ administratieve organisatie. Daarnaast zijn geen eenduidige afspraken over een juridische toets van stukken. De indruk bestaat dat de juridisch controller op ad hoc basis functioneert. Dit wordt met name veroorzaakt door onvoldoende capaciteit, het ontbreken van eenduidige normen en het onvoldoende ingebed zijn van deze activiteiten in de organisatie. De toetsende rol van de juridisch controller heeft hiermee in 2002 beperkt plaatsgevonden.

#### 11.1.2 *Aanwezigheid werkplan*

Eind oktober/begin november 2002 is een legal audit uitgevoerd. Naar aanleiding van deze legal audit zijn een groot aantal bevindingen naar voren gekomen. De bevindingen zijn inmiddels besproken en goedgekeurd. Hierbij zijn tevens prioriteiten vastgesteld voor de uit te voeren werkzaamheden die voortvloeien uit de legal audits. Aan ons is medegedeeld dat op korte termijn een werkplan 2003 zal worden opgesteld waarin naast de uit te voeren werkzaamheden naar aanleiding van de uitkomsten van de legal audits, ook aandacht zal worden besteed aan de audits die door de juridisch controller zullen worden uitgevoerd in 2003. Omtrent de voortgang van het werkplan zal intern periodiek worden gerapporteerd.

*Wij adviseren u de beschikbare capaciteit voor de functie van juridisch controller binnen de sector en de HDK te evalueren. Tevens adviseren wij u jaarlijks een werkplan op te stellen met de uit te voeren werkzaamheden van de juridisch controller en de wijze en frequentie van rapporteren. In het werkplan dient rekening te worden gehouden met de beschikbare capaciteit en de verwachte ad hoc advisering binnen de sector en HDK.*

### 11.2 Legal audit

De legal audits bij de sector Brandweer en Ambulancedienst en de Hulpverleningsdienst Kennemerland zijn uitgevoerd in de periode eind oktober/begin november 2002. De eerste bevindingen van deze legal audits zijn medio december 2002 in concept gerapporteerd.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

Kort samengevat komen de volgende bevindingen uit de legal audits naar voren (aangevuld met onze inschatting van de prioriteiten):

- Personele capaciteit & kwaliteit:
  - Onvoldoende juridische capaciteit aanwezig (prioriteit A);
  - Integraal management is onvoldoende doorgevoerd (prioriteit A);
- Organisatiestructuur:
  - Interne en onderlinge bevoegdheden zijn niet duidelijk vastgelegd (prioriteit A);
  - Ontbreken van eenduidige afspraken over een juridische toets van stukken (prioriteit A);
- Primaire bedrijfsprocessen:
  - Handeling naar eigen inzicht met betrekking tot mandatering en tekeningsbevoegdheid (prioriteit A);
  - Onderscheid tussen SBA en HDK lastig voor wat betreft inkopen en kostentoerekening (prioriteit A);
  - Dossiervorming juridisch handelen onvoldoende (prioriteit B);
  - Ontbreken van een verplichtingenadministratie (prioriteit A);
  - Van de uitvoering van het Haarlemse aanbestedingsbeleid is niets gebleken (prioriteit A);
  - De organisatie is op bedrijfsvoeringsniveau onvoldoende ingericht (prioriteit A);
  - AO/IC is niet in de organisatie uitgezet (prioriteit A).

## 11.3 Object van onderzoek

Binnen de sector Brandweer en ambulancedienst zijn de volgende processen geselecteerd, met een indicatie van de geldstromen in miljoenen euro:

	baten	lasten	balans- mutatie
• Inkopen (paragraaf 11.4)	-	p.m.	p.m.
• Afgifte van gebruiksvergunningen (paragraaf 11.5)			

Het proces inkopen omvat meerdere geldstromen, zoals de aanschaf van activa (begroot 2003: € 0,3 miljoen), de kosten voor 'overige goederen en diensten', et cetera en kunnen derhalve niet als één bedrag worden weergegeven.

In de volgende paragrafen gaan wij op onze bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot de genoemde processen in.



# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 11.4 Inkopen

### 11.4.1 *Specifieke wetgeving, verordeningen en (andere) richtlijnen*

- Aanbestedingsbeleid (extern: Europese aanbesteding; intern aanbestedingsbeleid)

### 11.4.2 *Bevindingen*

#### *Algemeen*

De organisaties van de sector Brandweer en Ambulancedienst en de HulpverleningsDienst Kennemerland zijn sterk verweven. Hoewel de administraties gescheiden zijn vindt op een groot aantal onderdelen vermenging plaats tussen de organisaties:

- Vermenging bij ondersteunende diensten, de ondersteunende diensten zijn zowel werkzaam voor de gemeente Haarlem (sector Brandweer en Ambulancedienst) als de HDK. De kosten worden echter niet verdeeld op basis van de verrichte werkzaamheden dan wel op basis van geactualiseerde verdeelsleutels
- Vermenging van inkopen;
- Kostentoerekening, de gehanteerde verdeelsleutels zijn conform voorgaande jaren, ondanks wijzigingen in activiteiten bij zowel de sector Brandweer en Ambulancedienst als de HulpverleningsDienst Kennemerland.

Met ingang van 1 januari 2002 is de Ambulance Hulpverlening (AHV) organisatorisch ondergebracht bij de sector Brandweer en Ambulancedienst. Het management van de AHV is echter ondergebracht bij het management van de GGD (HDK).

Op grond van bovenstaande bestaat het risico bestaat dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot enerzijds de sector Brandweer en Ambulancedienst en anderzijds de HulpverleningsDienst Kennemerland onduidelijk zijn. Daarnaast bestaat het risico dat kosten onjuist worden toegerekend aan de sector Brandweer en Ambulancedienst.

*Wij adviseren u de positie van de sector Brandweer en Ambulancedienst ten opzichte van de HulpverleningsDienst Kennemerland nader te analyseren en de verwevenheid tussen deze organisaties zo mogelijk te beperken.*

*Daarnaast adviseren u de positie van de Ambulance Hulpverlening binnen de sector nader te analyseren en door middel van het opstellen van een contract de gemaakte afspraken met de GGD inzake taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en informatievoorziening nader te formaliseren.*

*Wij benadrukken bovendien het belang van een betrouwbare urenregistratie om de kosten-doorbelasting zo goed mogelijk te baseren op een realistische benadering van de werkelijke personele inzet.*

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## *Tenaamstelling facturen*

Wij hebben geconstateerd dat de tenaamstelling van de inkoopfacturen niet altijd juist is. Zo was een factuur gericht aan de gemeente Haarlem terwijl de factuur betrekking heeft op een inkoop door de HDK. De inkoop is wel bij de HDK verantwoord, maar de factuur is niet aangepast.

*Wij adviseren u bij de inkooporder duidelijk aan te geven voor welke organisatie (HDK of SBA) de inkoop plaatsvindt en bij facturen met een onjuiste tenaamstelling bij de leverancier om een herziene factuur te vragen.*

## *Naleving inkoopprocedures*

Binnen de HDK is een afzonderlijke inkoopfunctionaris aangesteld, die tevens de inkopen ten behoeve van de sector BRW verzorgt. Aan ons is medegedeeld dat in de praktijk het voorkomt dat inkopen buiten de inkoper om worden gedaan. Het risico bestaat dat op deze wijze buiten eventuele raamcontracten om, inkopen worden gedaan waardoor mogelijk meer wordt betaald dan strikt noodzakelijk.

Aan ons is medegedeeld dat bij de sector Brandweer en Ambulancedienst onvoldoende maatregelen zijn getroffen ter waarborging van een juiste naleving van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Het onderhoud van de kazerne is in eigen beheer. Het risico, binnen de gemeente Haarlem, bestaat dat het cumulatief van de individuele contracten bij dezelfde leverancier boven de grens van Europese aanbesteding komt.

*Wij adviseren u de huidige inkooporganisatie nader te evalueren en te analyseren. Daarnaast adviseren wij u de inkoopprocedures verder aan te scherpen en toe te zien op een juiste naleving van de inkoopprocedures, inclusief het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.*

De bevinding wordt onderkend. De sector wil tezamen met de HDK een aparte onafhankelijke facilitaire dienst instellen voor de beide organisaties, waarin de functies van huismeester, inkoop, automatisering en bode worden ondergebracht.

## **11.5 Afgifte gebruiksvergunningen**

De procedures met betrekking tot de afgifte van gebruiksvergunningen zijn zodanig ingericht dat voldoende functiescheidingen aanwezig zijn en maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van de betreffende regelingen.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## 12 Afsluitend

Wij wijzen er nog op dat deze rapportage uitsluitend voor u is bestemd en niet (geheel of gedeeltelijk) aan derden mag worden verstrekt, zonder onze uitdrukkelijke toestemming vooraf.

Wij vertrouwen erop u met dit rapport van dienst te zijn geweest en zijn graag bereid de inhoud van deze rapportage nader toe te lichten.

Hoogachtend,  
Ernst & Young Accountants  
namens deze

drs I. Knijpinga RA

R. Ellermeijer RA

# **AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING**

## **Bijlage 1**

### **Begrippen- en afkortingenoverzicht**

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## Begrippen

Misbruik	(Definitie in het kader van het BAG:) Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of niet of dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.
Oneigenlijk gebruik	(Definitie in het kader van het BAG:) Het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.
Verbonden partij	Een derde rechtspersoon (bijvoorbeeld een deelneming, een samenwerkingsverband, een gemeenschappelijke regeling of een verbonden stichting of vereniging), die geen onderdeel van de gemeente uitmaakt, maar waarbij de gemeente wel een bestuurlijke en/of financieel belang heeft. Voorbeelden zijn het RIO Zuid Kennemerland, de HDK, De Gemeente Haarlem Commandite B.V. (Crematorium Haarlem), de Regeling Afvalverwerking Zuid-Kennemerland, het Schadeschap Schiphol, het Recreatieschap Spaarnwoude, de Stichting Stadstoezicht Haarlem, en dergelijke.

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## Afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
AO/IC	Administratieve Organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van Interne Controle
AHV	Ambulancehulpverlening
APPA	Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers
AvK	Archiefdienst voor Kennemerland
BAG	Besluit Accountantscontrole Gemeenten
BMA	(Afdeling) Bouwkunde Monumentenzorg en Archeologie
BRW	(Sector) Brandweer en Ambulancedienst
C-overleg	Controllersoverleg
CS	(Sector) Concernstaf
EZ	(Afdeling) Economische Zaken
FD	(Sector) Facilitaire Dienst
FTE	Full Time Equivalenten
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GOA	Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GSB	Grote Stedenbeleid
GW	Gemeentewet
HDK	Hulpverleningsdienst Kennemerland
ID-banen	Bananeen in het kader van het Besluit In- en doorstroombanen
IOAW	Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen
ISMO	Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik
KSF's	Kritieke Succes Factoren
Marap	(Tussentijdse) Management Rapportage
M&O	Misbruik & Oneigenlijk Gebruik
MO	(Sector) Maatschappelijke Ontwikkeling
OALT	Onderwijs in Allochtone Levende Talen
OPH	Ontwikkelingsprogramma Haarlem
OR	Ondernemingsraad
O&S	(Afdeling) Onderzoek en Statistiek
OZB	Onroerende Zaak Belasting
PD	(Sector) Publieksdienst
PI's	Prestatie Indicatoren
P&O	Personeel & Organisatie
PRO	(Afdeling) Procesbegeleiding Rapportage en Onderzoek
RATD	(Afdeling) Reiniging Afvalverwerking en Technische Dienst

# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## Afkortingen (vervolg)

RAU	Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften
RIO	Regionaal Indicatie Orgaan (Zuid Kennemerland)
ROSV	(Afdeling) Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing
SB	(Sector) Stadsbeheer
SMT	Sector Management Team
SO	(Sector) Stedelijke Ontwikkeling
VVE	Voor- en vroegschoolse Educatie
VVTV	Voorwaardelijke Vergunning Tot Verblijf
WBP	Wet Bescherming Persoonsgegevens
WEB	Wet Educatie Beroepsonderwijs
Wet Fido	Wet Financiering Decentrale Overheden
WFA	Wet Financiering Algemene bijstand
WIK	Wet Inkomstenvoorziening Kunstenaars
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek – en Documentatie Centrum
WOZ	Wet Waardering Onroerende Zaken
WVG	Wet Voorziening Gehandicaptten

# **AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING**

## **Bijlage 2**

### **Deelverklaringen per sector (niet limitatief)**



# AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING

## Deelverklaringen per sector (niet limitatief)

### Maatschappelijke Ontwikkeling

- Wet Primair Onderwijs (WPO)
- Wet Voortgezet Onderwijs (WVO)
- Regeling voor- en voerschoolse educatie (VVE)
- Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)
- Wet ondersteuning onderwijs aan zieke leerlingen
- Wet regeling schoolbegeleiding
- Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid
- Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid
- Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)
- Inburgering oudkomers
- Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) gelden
- Cultuurbereik
- Tijdelijke regeling vroegsignalering
- Stimuleringsregeling Kinderopvang

### Publieksdienst

- ABW, IOAW, IOAZ
- Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW)
- Besluit In- en doorstroombanen (ID banen)
- Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders
- Wet Inkomstenvoorziening Kunstenaars (WIK)
- Regeling Opvang Asielzoekers (ROA)
- Voorwaardelijke Vergunning Tot Verblijf (VVTV)
- Rijksvergoeding WVG-voorzieningen
- Bureau HALT
- Uitvoering vreemdelingenloket
- Wet werkloosheidsvoorzieningen (WWV)

### Stedelijke Ontwikkeling

- Stads- en dorpsvernieuwing
- Vangnetregeling huursubsidie
- Energie investeringen non-profit
- Specifieke subsidieregelingen in het kader van het Grote Steden Beleid

# **AANGEPAST CONCEPT TER AFSTEMMING**

## **Deelverklaringen per sector (niet limitatief; vervolg)**

### **Stadsbeheer**

- Rijksbijdrage OV gelden
- Impuls Stads- en streekvervoer (gas 30A)
- Diverse GDU verklaringen
- Diverse bodemsaneringsprojecten