

**Normenkader Rechtmatigheid
ISD-ML
2011 en verder**

*Auteur: A. Grootswagers
Definitieve versie: 7 januari 2011*

Aanleiding

De ISD moet (evenals gemeenten en provincies) verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van de financiële beheershandelingen van de eigen organisatie. De rechtmatigheid is voor de ISD expliciet onderdeel van de accountantscontrole. Voor het beoordelen van het rechtmatig handelen van de ISD is het normenkader rechtmatigheid de kaderstelling van het bestuur.

Voor de accountantscontrole van jaarrekening moet een normenkader worden vastgesteld. De rechtmatigheid van de jaarrekening wordt er aan getoetst. Vaststellen gebeurt door het Algemeen Bestuur. Zij geeft met kaders vorm en sturing aan de controle op de rechtmatigheid door lokale beleidsvoorkeuren in regels vast te leggen en door die regels algemener dan wel specifieker te maken.

Het normenkader wordt gewijzigd als nieuwe wet-en regelgeving zich voordoen. Dit is nu het geval.

Rechtmatigheid als wettelijke toetsingsnorm

In zijn onderzoek kijkt de accountant ook naar het ISD handelen dat niet direct financieel van aard is maar mogelijk wel financiële gevolgen kan hebben. Niet handelen volgens wet- en regelgeving kan in sommige gevallen leiden tot financiële risico's. De accountant onderzoekt of het ISD systeem van risicoafweging voldoende is.

De onrechtmatigheden die de accountant constateert worden als fout aangemerkt. Is het voor de accountant niet duidelijk of er rechtmatig is gehandeld, dan is er sprake van onzekerheid. De ISD krijgt geen goedkeurende verklaring als het financiële beslag van de fouten samen meer dan 1% van de totale lasten in de jaarrekening bedraagt of als onzekerheden worden aangetroffen van meer dan 3% van de totale lasten. Het bestuur kan deze toleranties in de opdrachtverlening aan de accountant wel verder aanscherpen, maar niet versoepelen.

De besteding van een specifieke uitkering zoals de WWB maakt onderdeel uit van de jaarrekeningcontrole, maar moet ook afzonderlijk worden voorzien van een controleverklaring. De uitkering is een financiële beheerhandeling welke door de accountant op verschillende criteria wordt getoetst. Er spelen dan vragen op als: is er recht op uitkering, zijn gegevens op basis waarvan de uitkering is verstrekt juist, zijn bedragen juist vastgesteld?

Voor tekortkomingen in de uitvoering van het werkdeel (re-integratie) is een verantwoordingsplicht naar het ministerie van SZW, ook als binnen de norm van 1% onrechtmatigheid wordt gebleven. De verantwoording over de uitvoering van de wet komt in de WWB meer bij de gemeenteraad te liggen.

Beleidskaders in de externe regelgeving

Voor een belangrijk deel worden de kaders ook door het Bestuur vastgesteld. Alles wat het bestuur vaststelt als beleid, in de vorm van verordeningen, protocollen en andere besluiten, is in beginsel lokale regelgeving en daarmee een kader. Het bestuur heeft zo een bepalende rol in het vaststellen wat een rechtmatige uitvoering van het beleid is. Zoals eerder aangegeven spelen deze kaders bij de rechtmatigheidscontrole door de accountant een rol indien ze de financiële beheersmaatregelen betreffen.

Verordeningen

Voor algemene rechtmatigheid legt het bestuur de belangrijkste kaders vast in verordeningen. Regels voor het beleid zijn vastgelegd in verordeningen die betrekking hebben op de terreinen waarop de gemeente beleid maakt. In de WWB staat dat de gemeente minimaal de volgende verordeningen moet vaststellen:

- afstemmingsverordening
- toeslagenverordening
- re-integratieverordening
- handhavingsverordening
- cliëntenparticipatieverordening.

Naast verordeningen worden ook eventuele andere bestuurlijke besluiten over de bijstand in de controle betrokken, bijvoorbeeld beleidsregels bijzondere bijstand.

Opdracht voor de accountant

Het is het algemeen bestuur dat de opdracht voor de controle aan de accountant verleent en het bestuur ontvangt ook het rapport van de accountant als onderdeel van zijn controlerende taak. De opdracht aan de accountant vindt zijn grondslag in de Controle verordening.

Kaders stellen

Het controlekader wordt bepaald door externe wet- en regelgeving, de verordeningen van de WWB en eventueel daaruit voortvloeiend relevant beleid. Uitbreiding van de kaders kunnen betrekking hebben op allerlei onderwerpen in de bijstand, zoals maatregelen, debiteurenbeheer, fraude, bijzondere bijstand, minimabeleid, langdurigheidstoeslag etc). Hoe specifiek en scherper de kaders, hoe groter de controledruk. Immers, hoe specifiek hoe meer elementen van het beleid worden gecontroleerd en hoe meer afwijkingen er kunnen worden geconstateerd. Rechtmatigheid is dus een combinatie van het stellen van de juiste kaders en een goede vertaling naar de organisatie zodat controle mogelijk is.

Overzicht

Met de in het overzicht gepresenteerde inventarisatie wordt een kader geboden voor de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole. Dit overzicht moet als volgt worden gelezen: In de eerste kolom wordt een algemene omschrijving gegeven die overeenkomst met een mogelijke algemene aanduiding van programma's en/ of producten. In de tweede kolom wordt een en ander nader uitgewerkt naar specifieke activiteiten welke onder zo'n programma/ product kunnen vallen. In de kolom wetgeving extern wordt de te toetsen algemene wet- en regelgeving aangegeven die direct een relatie heeft met het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie.

Programma's	producten	Omschrijving	Financieel risico	Opmerking
Algemeen bestuur en ondersteunende processen		Wetten		
	Regelgeving extern	Burgerlijk Wetboek		
	Regelgeving extern	Wet Gemeenschappelijke Regelingen		
	Regelgeving extern	gemeentewet		
Arbeidsvoorwaarden en personeels-beleid	Regelgeving extern	Ambtenarenwet		
	Regelgeving extern	Algemene wet bestuursrecht	X	Overschrijding termijnen uitvoering WWB + kaders WWB.
Werk en Inkomen (RIJK)	Regelgeving extern	Wet werk en bijstand	X	
	Regelgeving extern	Wet Investing Jongeren	X	
	Regelgeving extern	IOAW	X	
	Regelgeving extern	IOAZ	X	
	Regelgeving extern	Wet Inburgering	X	Financieel risico betreft niet zozeer de ISD als wel de gemeentes afzonderlijk.
	Regelgeving extern	Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	X	Financieel risico betreft niet zozeer de ISD als wel de gemeentes afzonderlijk Financieel risico voor zover onterecht of een te hoge bijdrage wordt verstrekt.
	Regelgeving extern	Beroepswet		
	Regelgeving extern	WWIK	X	
	Regelgeving extern	Wet SUWI		
	Regelgeving extern	Wet participatiebudget	X	Financieel risico voor zover budget wordt overschreden dan wel onjuist wordt ingezet.

	Regelgeving extern	Verzamelwet SZW Wetgeving	X	In werking getreden per 1 januari 2011. Met deze wet wordt in het nieuwe artikel 60a WWB de zogenaamde pseudo-verrekening geregeld. Met de pseudo-verrekening heeft het college een extra invorderingsinstrument.
		Algemene maatregel van bestuur		
Werk en inkomen	Regelgeving extern	Besluit begroting en verantwoording		Indien richtlijnen niet goed worden uitgevoerd heeft het tot gevolg dat de accountant een boeking zal afwijzen. Dit leidt veelal tot herstelboekingen met eventuele gevolgen voor de stand van reserves en de exploitatie winst en verlies.
	Regelgeving extern	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004	X	
	Regelgeving extern	Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang		
	Regelgeving extern	Besluit WWB 2007	X	
	Regelgeving extern	Inkomensbesluit IOAW	X	
	Regelgeving extern	Inkomensbesluit IOAZ	X	
	Regelgeving extern	Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid	X	
	Regelgeving extern	Besluit gelijkstelling vreemdelingen WWB, IOAW, IOAZ, WIJ en WWIK etc.	X	
	Regelgeving extern	Besluit aanwijzing registratie gezamenlijke huishouding 1998	X	
	Regelgeving extern	Besluit buitengerechtelijke kosten		
	Regelgeving extern	Besluit experimenten SUWi		
	Regelgeving extern	Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid	X	
	Regelgeving extern	Besluit participatiebudget	X	
	Regelgeving extern	Besluit proceskosten bestuursrecht		

	Regelgeving extern	Besluit SUWI		
	Regelgeving extern	Inkomensbesluit volksverzekeringen en sociale voorzieningen.	X	Inkomensbesluit IOAW en IOAZ is vervallen per 1 januari 2011. Daarvoor in de plaats gekomen is het nieuwe Inkomensbesluit volksverzekeringen en sociale voorzieningen (Stb. 2010, 869). Met dit nieuwe besluit streeft de regering harmonisatie van de verschillende inkomensbesluiten na. Ook bevat het nieuwe besluit een rangorde bij samenloop van verschillende uitkeringrechten.
	Regelgeving extern	Maatregelenbesluit Abw, IOAW en IOAZ		Geen financieel risico. Het niet opleggen van een noodzakelijke maatregel leidt niet tot extra uitgaven.
	Regelgeving extern	Tijdelijk besluit gewezen zelfstandigen in de veehouderij (vervalt 01-01-2014)	X	
	Regelgeving extern	Uitvoeringsbesluit WWIK	X	
	Regelgeving extern	Besluit inburgering	X	
Fiscale / sociale wet- en regelgeving	Regelgeving extern	Besluit Begroten Verantwoordden (BBV)	X	
		Ministeriële regelingen		
	Regelgeving extern	Invoeringsregeling WWB		
	Regelgeving extern	Regeling administratieve uitvoeringsvoorschriften Bbz 2004		
	Regelgeving extern	Regeling bijstandsverlening aan zelfstandigen in het buitenland	X	
	Regelgeving extern	Regeling financiering en administratieve uitvoeringsvoorschriften WWIK	X	
	Regelgeving extern	Regeling financiering en verantwoording IOAW, IOAZ en Bbz 2004	X	
	Regelgeving extern	Regeling participatiebudget	X	
	Regelgeving extern	Regeling Statistiek WWB, WIJ, IOAW IOAZ en WWIK		
	Regelgeving extern	Regeling SUWI		
	Regelgeving extern	Regeling terugvordering geringe		

		bedragen		
	Regelgeving extern	Regeling vermogenswaardering IOAZ	X	
	Regelgeving extern	Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen		
	Regelgeving extern	Regeling Wet werk en inkomen Kunstenaars		
	Regelgeving extern	Regeling WWB en WIJ	X	
		Verordeningen		
	Regelgeving intern	Adviescommissie Bezwaar & Beroep		
	Regelgeving intern	Verordening bezwaar & Beroep		
	Regelgeving intern	Controleverordening ISD-ML ex art 213 gemeentewet		
	Regelgeving intern	Financiële verordening ISD-ML		
	Regelgeving intern	Klachtenregeling ISD-ML		
	Regelgeving intern	Verordening krediethypotheek en pandrecht bijstand 2004	X	
	Regelgeving intern	Afstemmings- en handhavingsverordening WWB, IOAW, IOAZ 2010	X	
	Regelgeving intern	Re-integratieverordening WWB	X	Financiering vanuit participatiebudget
	Regelgeving intern	Verordening Cliëntenparticipatie	X	
	Regelgeving intern	Verordening klantenraad gemeenten Hsd, LoZ en Wwk		
	Regelgeving intern	Verordening langdurigheidstoeslag 2009 WWB	X	
	Regelgeving intern	Verordening toeslagen en verlagingen WWB 2009	X	
	Regelgeving intern	Afstemmings- en handhavingsverordening WIJ 2009	X	
	Regelgeving intern	Verordening werkleeraanbod WIJ	X	
	Regelgeving intern	Toeslagenverordening WIJ 2009	X	
	Regelgeving intern	Verordening Gemeenschappelijke Regeling		
	Regelgeving intern	Verordening Wet inburgering Heusden	X	Financieel risico voor elke gemeente afzonderlijk.

		Verordening Wet inburgering Loon op Zand	X	Financieel risico voor elke gemeente afzonderlijk.
		Verordening Wet inburgering Waalwijk	X	Financieel risico voor elke gemeente afzonderlijk.
		Verordeningen kinderopvang voor elke gemeente Waalwijk	X	Financieel risico voor elke gemeente afzonderlijk
		Verordening kinderopvang Heusden	X	Financieel risico voor elke gemeente afzonderlijk
		Verordening kinderopvang Loon op Zand	X	Financieel risico voor elke gemeente afzonderlijk
		Gemeentelijke Besluiten		
Werk en inkomen	Regelgeving intern verbijzondering	Besluit Informatiebeheer ISD-ML 2005		
	Regelgeving intern verbijzondering	Besluit krediethypotheek en pandrecht bijstand 2004	X	
	Regelgeving intern verbijzondering	Re-integratiebesluit WWB 2010	X	
		Beleidsregels		
	Regelgeving intern verbijzondering	Mandaat-, volmacht- en machtigingenregister		Ondertekening/ verrichten handeling door niet-gemandateerde veroorzaakt juridische consequenties met mogelijk financiële gevolgen.
	Regelgeving intern verbijzondering	Financiële bijdrage huiswerkcomputer gemeente Waalwijk		
	Regelgeving intern verbijzondering	Financiële bijdrage huiswerkcomputer gemeente Loon op Zand		
	Regelgeving intern verbijzondering	Beleidsregels terugvordering, verhaal en incasso 2010	X	
	Regelgeving intern verbijzondering	Beleidsregels bijzondere bijstand ISD-ML	X	Tot 1 januari 2011 bekend als Verordening bijzondere bijstand.
		Beleidsnotities		
Werk en inkomen	Regelgeving intern verbijzondering	Beleidsnotitie terugvordering, verhaal en incasso 2010	X	
	Regelgeving intern verbijzondering	Beleidsnotitie richtlijn langdurigheidstoelage 2004	X	
	Regelgeving intern verbijzondering	Beleidsnotitie uitbreiding doelgroep langdurigheidstoelage	X	
	Regelgeving intern verbijzondering	Beleidsnotitie herziening berekeningssystematiek toeslag	X	

		voormalig alleenstaande ouder		
	Regelgeving intern verbijzondering	Controleplan ISD-ML (onderdeel dienstverlenend handhaven)		
	Regelgeving intern verbijzondering	Beleidsplan Dienstverlenend Handhaven 2010		
	Regelgeving intern verbijzondering	Uitvoeringsplan Dienstverlenend Handhaven 2010		
	Regelgeving intern verbijzondering	Verificatieplan Dienstverlenend Handhaven 2010		
	Regelgeving intern verbijzondering	Kwaliteitsplan ISD-ML 2010		
Algemeen bestuur en ondersteunende processen	Regelgeving intern verbijzondering	Inkoop- en beleidsnotitie WWB ISD-ML		
	Regelgeving intern verbijzondering	Nota Waardering en afschrijving activa (artikel 212 Gemeentewet)		Geen financieel risico
	Regelgeving intern verbijzondering Treasury beheer	Treasury Statuut		Geen financieel risico
		Diversen		
	Regelgeving intern verbijzondering	Controleprotocol		
	Regelgeving intern verbijzondering	Normenkader rechtmatigheid		
	Regelgeving extern	Subsidie ESF	X	Financieel risico zeer beperkt aangezien bij oneigenlijk 'gebruik' ESF gelden de declaratie zal plaatsvinden op participatiebudget/ re-integratie.
	Regelgeving extern	Wet Buig		
	Regelgeving extern	Wet Elektronische bekendmaking		De Wet Elektronische Bekendmaking (WEB) geldt al enige tijd voor de rijksoverheid. Per 1 januari 2011 geldt deze wet ook voor lagere overheden, zoals gemeenten, waterschappen en provincies. Vanaf die datum moeten gemeenten al hun algemeen verbindende voorschriften, in geconsolideerde vorm, beschikbaar stellen via de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR).