

GEMEENTE HELMOND
ADVIESRAPPORTAGE
ONDERZOEK PROCES PERSOONLIJKE
UITGAVEN COLLEGE B&W

11 november 2013

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave.....	2
1 Onderzoeksverantwoording	3
1.1 Grondslag voor het onderzoek	3
1.2 Aanleiding van het onderzoek.....	3
1.3 Doelstelling en scope van het onderzoek	3
1.4 Aard, reikwijdte en beperkingen onderzoek	4
1.4.1 Juistheid en volledigheid van informatie	4
1.4.2 Specifieke voorwaarden en beperkingen.....	4
1.5 Verrichte werkzaamheden	5
1.6 Structuur van het rapport.....	5
2 Management samenvatting	6
2.1.1 Bewustwording en bespreekbaarheid persoonlijke uitgaven	6
2.1.2 Transparantie persoonlijke uitgaven.....	6
2.1.3 Verbeteringen in processen en procedures	7
3 Bevindingen	8
3.1 Inleiding.....	8
3.2 Achtergrond	8
3.2.1 Publicatie omtrent kostenvergoeding burgemeesters en wethouders	8
3.2.2 Handreiking integriteit politiek ambtsdragers	9
3.3 Interne regelgeving	10
3.4 Inrichting organisatie gemeente Helmond	10
3.4.1 Organisatie algemeen.....	10
3.4.2 Organisatie van de administratieve functie	10
3.4.3 Inrichting financiële administratie	11
3.4.4 Mandaatregeling	11
3.4.5 Processen en procedures.....	11
3.5 Belangrijke observaties en aanbevelingen	12
3.5.1 Bewustwording en bespreekbaarheid persoonlijke uitgaven	12
3.5.2 Transparantie persoonlijke uitgaven.....	13
3.5.3 Verbeteringen in processen en procedures	15
4 Afsluiting.....	16
Bijlage A: Verrichte werkzaamheden	18
Bijlage B: Procesbeschrijving	19
Bijlage C: Risicokaarten	24

1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

1.1 GRONDSLAG VOOR HET ONDERZOEK

Zoals vastgelegd in onze opdrachtbevestiging van 7 augustus 2013 hebben wij in opdracht van u als onderzoekscommissie van de gemeente Helmond een onafhankelijk feitenonderzoek uitgevoerd. In de opdracht is onderscheid gemaakt tussen twee werkstromen. Werkstroom één betreft het feitenonderzoek, werkstroom twee betreft het onderzoek naar de interne organisatie met betrekking tot persoonlijke uitgaven.

Deze adviesrapportage is het resultaat van werkstroom twee, waarbij in kaart is gebracht welke procedures en interne controlemaatregelen binnen de gemeente Helmond aanwezig zijn in het kader van het proces van persoonlijke uitgaven van het college van B&W (hierna: het college).

1.2 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

De aanleiding voor het onderzoek wordt gevormd door berichtgeving in de media omtrent het declaratiegedrag van een wethouder van de gemeente Helmond. Naar aanleiding hiervan heeft de gemeenteraad van de gemeente Helmond op 4 juni 2013 unaniem een motie aangenomen om een onafhankelijk feitenonderzoek in te stellen naar persoonlijke uitgaven van het college.

In dit kader is eveneens besloten onderzoek te doen naar de interne organisatie van het proces van persoonlijke uitgaven. Onderhavige rapportage heeft uitsluitend hierop betrekking en is bedoeld om u als opdrachtgever te informeren over het uitgevoerde onderzoek en de hieruit voortvloeiende bevindingen.

1.3 DOELSTELLING EN SCOPE VAN HET ONDERZOEK

De doelstelling van de opdracht is het in kaart brengen van procedures en interne controlemaatregelen met betrekking tot het proces van persoonlijke uitgaven van het college over de periode maart 2010 - maart 2013, alsmede het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

Het proces van persoonlijke uitgaven is in het kader van de opdracht gedefinieerd als de procesgang van het initiëren tot en met de (uit)betaling van persoonlijke uitgaven. Voor een nadere definiëring en afbakening van het proces van persoonlijke uitgaven wordt verwezen naar de procesbeschrijving in bijlage B.

1.4 AARD, REIKWIJDTE EN BEPERKINGEN ONDERZOEK

1.4.1 Juistheid en volledigheid van informatie

De uitkomsten van het onderzoek zijn gebaseerd op de aan ons verstrekte mondelinge en schriftelijke informatie. Dit impliceert dat de juistheid en volledigheid van de in dit rapport opgenomen informatie afhankelijk is van deze ter beschikking gestelde mondelinge en schriftelijke informatie. Deze informatie is afkomstig van gemeente Helmond en de personen die wij in het kader van dit onderzoek hebben geïnterviewd en gesproken.

Wij hebben niet zelfstandig de juistheid en volledigheid van de verstrekte informatie onderzocht, anders dan beschreven in dit rapport. De aan ons verstrekte mededelingen zijn verstrekt op basis van vrijwilligheid en in onze analyse betrokken met als uitgangspunt dat deze niet onjuist of misleidend zijn. Waar mogelijk hebben wij verschillende bronnen geconsulteerd.

1.4.2 Specifieke voorwaarden en beperkingen

Wij hebben onze werkzaamheden uitgevoerd met inachtneming van de relevante regelgeving in de VGC (Verordening Gedragscode) voor accountants, mede ten aanzien van integriteit, objectiviteit, deskundigheid en zorgvuldigheid, geheimhouding en professioneel gedrag.

De aard van de uitgevoerde werkzaamheden houdt in dat door ons geen accountantscontrole is toegepast en dat tevens geen beoordelingsopdracht en/of due diligence onderzoek is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van het in de rapportage opgenomen cijfermateriaal kan worden ontleend.

Indien een controle- of beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, kunnen wellicht andere onderwerpen aan het licht zijn gebracht die voor u als opdrachtgever mogelijk van belang kunnen zijn geweest.

De bevindingen in deze rapportage zijn niet gericht op het beoordelen van de rol van de accountant die verantwoordelijk is voor de jaarrekeningcontrole van de gemeente Helmond.

In deze rapportage wordt geen juridisch advies gegeven ongeacht of in ons rapport wordt verwezen naar relevante wet- en regelgeving. Derhalve kan geen zekerheid worden ontleend of aan (destijds) geldende wet- en regelgeving is voldaan.

Deze rapportage is uitsluitend geschreven voor de onderzoekscommissie van de gemeente Helmond en mag buiten de gemeenteraad, zonder onze uitdrukkelijke schriftelijke toestemming, niet verder worden verspreid. Bevindingen dienen alleen in totaalverband, als zijnde de rapportage als geheel, gelezen te worden en kunnen niet als op zichzelf staand worden beschouwd.

1.5 VERRICHTE WERKZAAMHEDEN

De verrichte werkzaamheden zijn opgenomen in bijlage A.

De conceptbevindingen hebben wij in het kader van zorgvuldigheid voorgelegd aan de gemeente Helmond op 24 september 2013. Op 8 oktober 2013 hebben wij een reactie van de gemeente Helmond ontvangen op deze conceptbevindingen. Voor zover relevant hebben wij de reactie verwerkt in de bevindingen zoals opgenomen in deze rapportage.

1.6 STRUCTUUR VAN HET RAPPORT

In dit rapport is in hoofdstuk 1 eerst ingegaan op de aanleiding, de doelstellingen en de beperkingen van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 is een samenvatting opgenomen van onze bevindingen en aanbevelingen. Hoofdstuk 3 beschrijft onze bevindingen en de hierbij behorende aanbevelingen voor de toekomst. Vervolgens is in hoofdstuk 4 de afsluiting opgenomen.

2 MANAGEMENT SAMENVATTING

In hoofdstuk 3 is een uitgebreide beschrijving van onze bevindingen opgenomen over de procedures en interne controlemaatregelen ten aanzien van het proces van persoonlijke uitgaven van het college. In dit hoofdstuk geven wij een samenvatting van onze bevindingen op hoofdlijnen. Wij onderscheiden drie thema's, namelijk bewustwording en bespreekbaarheid persoonlijke uitgaven, transparantie persoonlijke uitgaven alsmede verbeteringen in processen en procedures.

2.1.1 Bewustwording en bespreekbaarheid persoonlijke uitgaven

Bij het indienen van declaraties hanteren collegeleden hun eigen referentiekader. In collegevergaderingen is tot op heden beperkt aandacht geweest voor de interpretatie van externe en interne wet- en regelgeving met betrekking tot declaratiegedrag. Hoewel dit door collegeleden veelal wordt gepercipieerd als een eigen verantwoordelijkheid, zou het bespreken van de huidige regels en benoemen van het grijze gebied bij kunnen dragen aan eenduidige omgang door collegeleden met declaratieregels.

Voorgaande achtergrond leidt ertoe dat collegeleden elkaar nagenoeg niet adviseren en corrigeren in declaratiegedrag. Om een cultuur te creëren waarin declaraties worden besproken en afgewogen binnen het college, dient allereerst inzicht gegenereerd te worden in het huidige gedrag.

Vervolgens dient, in lijn met de geldende wet- en regelgeving, een gezamenlijke norm te worden afgesproken en vastgelegd in een normenkader. Het periodiek agenderen van het onderwerp, in zowel een formeel als informeel overleg, zorgt ervoor dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om gedrag van collegeleden onderling bespreekbaar te maken.

2.1.2 Transparantie persoonlijke uitgaven

Collegeleden hebben momenteel geen (totaal) inzicht in de registratie van hun persoonlijke uitgaven in de financiële administratie. Zodoende weten collegeleden niet welke kosten zij (in totaal) maken en/of bepaalde kosten ten onrechte aan hen worden toegewezen. Het ontbreken van dit inzicht wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat de financiële administratie niet zodanig is ingericht dat persoonlijke uitgaven op persoonsniveau worden geregistreerd, respectievelijk dat uitgaven op eenvoudige en efficiënte wijze aan individuele collegeleden kunnen worden gealloceerd.

Als gevolg van het ontbreken van een dergelijk inzicht is door collegeleden niet te beoordelen in hoeverre binnen het college verschillen bestaan in het declaratiegedrag en het gebruik van door de gemeente aangeboden middelen voor functioneel gebruik. Voorts wordt het afleggen van verantwoording door en het ter verantwoording roepen van collegeleden voor persoonlijke uitgaven bemoeilijkt. Het herinrichten van de financiële administratie, waarbij op persoonsniveau eenvoudig verantwoording van de gemaakte kosten plaatsvindt, kan bijdragen aan een beter inzicht en een verdere vergroting van bewustwording.

Vanuit extern perspectief is de afgelopen jaren in de media de aandacht toegenomen voor het declaratiegedrag van openbaar bestuurders. In dat kader is het van belang om transparant te zijn in het declaratiegedrag van de individuele leden van het college. Sinds 2013 publiceert de gemeente Helmond de declaraties van de collegeleden vanuit de salarisadministratie, zoals de kilometervergoedingen, de kosten voor taxiriten en trainingen / opleidingen, op haar website. Het deel van de persoonlijke uitgaven dat via facturen op de crediteurenadministratie wordt verwerkt,

wordt vooralsnog niet door de gemeente Helmond gepubliceerd. Het is aanbevelingswaardig om alle persoonlijke uitgaven via de website extern te publiceren.

2.1.3 Verbeteringen in processen en procedures

Binnen het proces van persoonlijke uitgaven zijn diverse controlemaatregelen aanwezig, gericht op het toetsen van rechtmatigheid alsmede een juiste administratieve verwerking en uitbetaling van facturen en declaraties. Een belangrijke observatie is dat het toetsen van de persoonlijke uitgaven van het college op doelmatigheid in de huidige situatie niet eenduidig kan plaatsvinden. De oorzaak hiervoor is dat een gezamenlijke norm, zoals beschreven in 2.1.1. ontbreekt. Thans vindt naar eigen inzicht van de budgethouder een redelijkheidsbeoordeling plaats. Het beschikbaar hebben van een gezamenlijke norm maakt het mogelijk een nadere invulling te geven aan toetsing op doelmatigheid.

De overige verbeterpunten in het proces worden gekwalificeerd als ‘wenselijk’ en zijn in de vorm van risicokaarten opgenomen in bijlage C. Wij merken op dat bij de opsomming van deze ‘verbeterpunten’ geen rekening is gehouden met een inschatting van risico’s versus kosten. Deze beoordeling hebben wij overgelaten aan de gemeente Helmond.

3 BEVINDINGEN

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden onze observaties beschreven met betrekking tot de procedures en interne controlemaatregelen ten aanzien van het proces van persoonlijke uitgaven van het college. Allereerst wordt de algemene context alsmede de interne regelgeving geschetst zoals die geldt binnen de gemeente Helmond. Daarna volgt een korte beschrijving van de meest belangrijke kenmerken van de interne organisatie van de gemeente Helmond en de relevante processen en procedures met betrekking tot het proces van persoonlijke uitgaven. Achtereenvolgend worden de meest belangrijke observaties met aanbevelingen uiteengezet.

Opgemerkt moet worden dat dit hoofdstuk zich beperkt tot de meest belangrijke observaties met betrekking tot het proces van persoonlijke uitgaven van het college. Dat wil zeggen dat het opvolgen van de hieraan gerelateerde aanbevelingen ons inziens van essentieel belang is voor het creëren van een (meer) declaratiebewuste omgeving met een daarbij behorend goed functionerend systeem van procedures en interne controlemaatregelen.

Voor de overige, meer gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen, wordt verwezen naar de risicokaarten in bijlage C.

3.2 ACHTERGROND

3.2.1 Publicatie omtrent kostenvergoeding burgemeesters en wethouders

Reeds in juni 2009 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), naar aanleiding van de toegenomen aandacht voor declaraties van bestuurders, een publicatie uitgebracht omtrent kostenvergoedingen voor burgemeesters en wethouders. Een publicatie van de VNG heeft overigens niet de status van wet- of regelgeving. In dit ‘overzicht kostenvergoedingen burgemeesters en wethouders’ wordt beschreven dat in verschillende rechtspositiebesluiten voor zowel burgemeesters als wethouders is vastgesteld waarop burgemeesters en wethouders recht hebben. Voorts geeft de VNG in de publicatie aan:

“Regel is dat uitsluitend bestuurlijke kosten voor vergoeding in aanmerking komen. Het gaat om functionele kosten die noodzakelijk zijn om het politieke ambt te kunnen vervullen. Als met de uitgave geen enkel overheidsbelang is gediend, moeten de kosten voor eigen rekening blijven. Dat kosten functioneel zijn, sluit niet uit dat deze ook een bepaald privé-voordeel kunnen opleveren (bijvoorbeeld een zakendiner). Het vereist een op het geval toegesneden afweging. Twee criteria zijn bij deze afweging van belang:

- *met de uitgave is een functioneel overheidsbelang gediend, en*
- *de uitgave vloeit voort uit het politieke ambt.”*

In de publicatie wordt tevens beschreven aan welke voorwaarden de interne organisatie van gemeenten dient te voldoen:

“Op grond van artikel 213 van de Gemeentewet worden bij gemeentelijke verordening voorts regels vastgesteld voor de controle op het financiële beheer, de inrichting van de (financiële) administratie, de financiële organisatie en regels over kwetsbare activiteiten en handelingen. Het is aan de gemeenten hoe de verordeningen worden ingevuld. Uitgangspunt daarbij moet steeds zijn dat er een inzichtelijke verantwoording plaats vindt van de gemaakte kosten. Om die reden is het van belang dat gemeenten heldere procedures hebben beschreven en een inzichtelijke administratie hebben. Het college legt elk jaar (aan de raad) verantwoording af over het gevoerde beleid onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag. In dat kader wordt tevens verantwoording afgelegd over de bestuurlijke uitgaven. Daarnaast is er een accountantscontrole (voorgeschreven in artikel 213 van de Gemeentewet). Verder kan de raad een rekenkamer instellen, die een belangrijke rol kan spelen in het doeltreffend, doelmatig en rechtmatig besteden van middelen.”

3.2.2 Handreiking integriteit politiek ambtsdragers

In 2011 heeft de VNG in de ‘Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen’ tevens aandacht geschonken aan voorzieningen voor politiek ambtsdragers. Een handreiking heeft niet de status van wet- en regelgeving, maar geeft nadere aanwijzingen terzake van een specifiek onderdeel van de uitoefening van het openbare ambt. In de publicatie wordt aangegeven dat bestuurders een kwetsbare positie hebben als het gaat om vergoedingen van kosten en het gebruik maken van voorzieningen. In de handreiking wordt tevens de huidige tijdsgeest als achtergrond beschreven:

“Bij de afweging of kosten al of niet worden vergoed, moet de politiek ambtsdrager zich realiseren dat alles wat mag, niet vanzelfsprekend ook hoeft. Van politiek ambtsdragers mag een zekere soberheid worden verwacht. Hoe het ook wordt vergoed, het gaat immers steeds om besteding van publieke middelen. De politiek ambtsdrager heeft daarnaast ook een voorbeeldfunctie. Hoe kan hij of zij in bijvoorbeeld economisch moeilijke tijden, geloofwaardig een beroep op de soberheid van burgers doen als hij of zij daar zelf niet naar handelt? Vooral bestuurders zitten zeker dan in een kwetsbare positie. Zij dragen vaak immers zelf de verantwoordelijkheid voor het niveau van een bepaalde voorziening of verstrekking. Uitgaven die ogenschijnlijk van ondergeschikt belang zijn, kunnen in de publiciteit breed worden uitgemeten en grote schade aanrichten.”

De handreiking beschrijft dat discussie over vergoedingen nooit geheel is uit te sluiten en dat duidelijke regels en toelichtingen daarop van belang zijn om de bestuurder voldoende houvast te bieden. In dat kader is de aanwezigheid van een gedragscode en interne regelingen van belang. Tevens licht de handreiking toe dat in situaties waarin regels geen absolute duidelijkheid geven de bestuurder zorgvuldig dient af te wegen of zijn of haar gedrag binnen de regels valt en hier openlijk over dient te communiceren.

Samenvattend kan worden gesteld dat de VNG afgelopen jaren, mede ingegeven door toenemende aandacht vanuit de media, verdere invulling heeft gegeven aan haar visie op voorzieningen voor politiek ambtsdragers. De boodschap is dat een heldere afweging door de bestuurder gemaakt dient te worden alvorens te declareren en dat verantwoording plaats dient te vinden. De VNG geeft tevens aan dat de huidige tijdsgeest vraagt om soberheid, dat politiek ambtsdragers een kwetsbare positie bekleden en dat discussie omtrent declaraties niet is uit te sluiten.

3.3 INTERNE REGELGEVING

Gedurende de onderzoeksperiode zijn verschillende gedragscodes en een adviesnota van toepassing geweest, namelijk:

- gedragscode voor het college van burgemeester en wethouders d.d. 14 maart 2002;
- adviesnota Taxivervoer B&W d.d. 12 november 2002.

De gedragscode beschrijft voornamelijk de algemene (gedrags-) principes en gaat niet specifiek in op omgang met specifieke categorieën van persoonlijke uitgaven. In de adviesnota Taxivervoer worden de criteria voor het vergoeden van taxiriten tevens slechts op hoofdlijnen besproken. Een uitgewerkt, meer instrumenteel kader met richtlijnen omtrent wat wel en niet als persoonlijke uitgaven kan worden gedeclareerd, is binnen de gemeente Helmond niet aanwezig.

Voor uitgebreide beschrijving van zowel de huidige als voormalige externe wet- en regelgeving wordt verwezen naar het normenkader dat is gehanteerd in de feitenrapportage.

3.4 INRICHTING ORGANISATIE GEMEENTE HELMOND

3.4.1 Organisatie algemeen

De gemeente Helmond behoort tot een van de 32 grootste gemeenten van Nederland. De omvang van de organisatie van de gemeente Helmond is navenant: binnen de organisatie werken circa 700 ambtenaren. Aan het hoofd van de gemeentelijke organisatie staat de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie die bestaat uit twee diensten, drie hoofdafdelingen en een stafbureau Secretaris. De diensten betreffen Samenleving en Economie en Stedelijke Ontwikkeling en Beheer. De hoofdafdelingen betreffen Bestuur en Veiligheid, Financiën en Control en Organisatie en Faciliteiten.

3.4.2 Organisatie van de administratieve functie

De administratie wordt voornamelijk gevoerd door de hoofdafdeling Financiën en Control. De hoofdafdeling Financiën en Control wordt bemand door circa 70 medewerkers. Door deze omvang is de organisatie in staat om voldoende functiescheiding aan te brengen in de processen en procedures, hetgeen is gewaarborgd in de inrichting van de teams. De hoofdafdeling Financiën en Control bestaat uit de volgende vijf teams:

1. Beleid
2. Administratie
3. AFI (AO/IC, Fiscalist en Inkoop)
4. Belastingen en Verzekeringen
5. BMI (Bestuurs- en Management Informatie)

Het team AFI is organisatorisch onafhankelijk gepositioneerd ten aanzien van de overige diensten en teams van de hoofdafdeling Financiën en Control. De afdeling AFI heeft onder andere tot haar taak het uitvoeren van diverse verbijzonderde interne controles. Zo voert de afdeling AFI een controle uit op de uitnutting van de budgetten, waaronder een controle op het budget voor de representatiekosten waar de persoonlijke uitgaven van het college onder vallen.

Binnen het team Administratie is een onderverdeling gemaakt in gebruikersgroepen, waardoor een nadere controletechnische functiescheiding is ondergebracht in de functies registreren, muteren van crediteurenstamgegevens en autoriseren van de betalingen.

3.4.3 Inrichting financiële administratie

De financiële administratie binnen de gemeente Helmond wordt gevoerd in het geautomatiseerde systeem Decade. Voor de registratie van kosten, zoals persoonlijke uitgaven, zijn 147 verschillende kostensoorten in gebruik. De persoonlijke uitgaven worden, na codering door de budgethouder of zijn plaatsvervanger, uitsluitend verantwoord op de kostenplaats "Representatie". De registratie van persoonlijke uitgaven van de huidige raadsperiode heeft plaatsgevonden op 24 verschillende grootboekrekeningen. Thans vindt geen registratie plaats op naam van het betreffende collegelid.

3.4.4 Mandaatregeling

Binnen de gemeente Helmond is conform de gemeentewet en de Algemene Wet Bestuursrecht een Mandaatregeling (Algemene Mandaatregeling Helmond 2010), een mandaatregister en een budgethouderschapsregeling van toepassing. Ten aanzien van de persoonlijke uitgaven van het college zijn de gemeentesecretaris en zijn plaatsvervanger de gemandateerde budgethouder.

3.4.5 Processen en procedures

Binnen de gemeente Helmond kunnen vier stromen van persoonlijke uitgaven van collegeleden worden onderscheiden, namelijk via:

- declaraties (deze uitgaven worden via de salarisadministratie uitbetaald aan het betreffende collegelid);
- facturen (deze uitgaven worden via de crediteurenadministratie uitbetaald aan leveranciers);
- de zakelijke creditcard;
- de filiaalpas.

Het merendeel van de persoonlijke uitgaven verloopt via de salarisadministratie (persoonlijke declaratieformulieren) en de crediteurenadministratie. Het gebruik van creditcards is in principe uitsluitend bedoeld voor collectieve bestuurskosten. De filiaalpas wordt uitsluitend gebruikt voor uitgaven die niet op factuurbasis plaats kunnen vinden en die als te omvangrijk worden gezien om betaald te worden middels een voorschot. Dit geldt voor een bedrag vanaf € 50. Het gebruik van creditcards en de filiaalpas kan worden gekwalificeerd als beperkt. In totaal zijn in de onderzoeksperiode 94 uitgaven verricht voor het college met de zakelijke creditcard van de gemeente Helmond en vier uitgaven met de filiaalpas. Deze uitgaven betreffen niet uitsluitend persoonlijke uitgaven.

Op basis van de procesbeschrijvingen en de gehouden gesprekken met medewerkers van de gemeente Helmond kan het proces van persoonlijke uitgaven voor de vier bovengenoemde stromen in hoofdlijnen als volgt worden weergegeven:

A. Salarisadministratie	B. Crediteuren administratie	C. Credit card	D. Filaalpas
1. Invullen declaratieformulier	1. Inkopen	1. Inkopen, materiële controle en betaling	1. Autorisatie en materiële controle
2. Materiële controle	2. Registratie	2. Registratie	2. Inkopen en betaling
3. Autorisatie	3. Materiële controle	3. Autorisatie	3. Formele controle
4. Formele controle	4. Autorisatie	4. Formele controle	
5. Registratie	5. Formele controle		
6. Betaling	6. Betaling		

Voor een gedetailleerde procesbeschrijving van bovenstaande processen wordt verwezen naar bijlage B.

3.5 BELANGRIJKE OBSERVATIES EN AANBEVELINGEN

Onderstaand volgen de meest belangrijke observaties en aanbevelingen voor het proces van persoonlijke uitgaven van het college. Voor de overige verbeterpunten wordt verwezen naar de risicokaarten in bijlage C.

3.5.1 Bewustwording en bespreekbaarheid persoonlijke uitgaven

Declaratiegedrag staat onvoldoende op College agenda

De (voormalig) collegeleden geven aan dat zij op de hoogte zijn van de gedragscode en adviesnota zoals beschreven in paragraaf 3.3. Deze documenten voorzien echter niet in het duiden van situaties waarin persoonlijke uitgaven kunnen worden gedeclareerd bij de gemeente Helmond. Collegeleden geven aan dat de procedure voor het indienen van declaraties in de huidige raadsperiode is overgenomen van de periode ervoor. Enkele collegeleden geven aan dat de declaratieregels bij aanvang van de raadsperiode zijn besproken met een personeelslid van de afdeling P&O. Binnen collegevergaderingen is geen specifieke aandacht geschonken aan regels voor het declareren van persoonlijke uitgaven of declaratiegedrag in het algemeen. In collegebesluiten is dit thema niet aan de orde gekomen en een medewerker van de gemeente Helmond geeft aan dat dit thema tevens niet is opgenomen in de notulen van de collegevergaderingen. Het onderwerp declareren is pas actueel geworden in overleggen van het college nadat mediaberichten zijn verschenen in het voorjaar van 2013.

Onbekendheid met (expliciete) normen persoonlijke uitgaven

(Voormalig) Collegeleden geven aan dat zij hun eigen referentiekader hanteren bij het wel of niet indienen van persoonlijke uitgaven en daarbij geen inzicht hebben in het referentiekader of persoonlijke uitgaven van de andere collegeleden. Zo blijkt ook uit de interviews met de (voormalig) collegeleden dat interpretatieverschillen bestaan tussen de regels ten aanzien van het declareren van persoonlijke uitgaven en het gebruik van door de gemeente aangeboden middelen voor functioneel gebruik, zoals een taxipas en een zakelijk telefoonnummer. De bekendheid met de huidige regels en bewustwording omtrent declaratiegedrag kan volgens (voormalig) collegeleden toenemen, waarbij het met name van belang is om een cultuur te stimuleren waarin onderwerpen als het declareren van persoonlijke uitgaven bespreekbaar zijn en met elkaar worden gedeeld. Hierbij wordt het creëren van inzicht in elkaars kosten, openheid en veiligheid om persoonlijke dilemma's met elkaar te bespreken en het elkaar aanspreken op gedrag wat afwijkt van de norm genoemd.

Aanbeveling: Vergroten bewustwording en bespreekbaarheid persoonlijke uitgaven

Omschrijving risico:

Onvoldoende bewustwording en bespreekbaarheid van regels en declaratiegedrag kan ertoe leiden dat verschillen ontstaan in het declaratiegedrag van de individuele collegeleden en dat privégebruik wordt gemaakt van door de gemeente aangeboden middelen.

Aanbeveling:

Wij adviseren u om de bewustwording te creëren onder de collegeleden door:

- vast te leggen welke uitgaven wel en niet declarabel zijn in een vergoedingsregeling voor functionele uitgaven (normenkader);
- een sessie te organiseren waarin de regels ten aanzien van persoonlijke uitgaven worden toegelicht aan de collegeleden bij aanvang van de raadsperiode;
- periodiek tijdens de collegevergaderingen persoonlijke uitgaven van de collegeleden te bespreken, zodat de verschillen in declaratiegedrag in kaart worden gebracht en binnen een bepaalde bandbreedte blijven.

3.5.2 Transparantie persoonlijke uitgaven

Ontbreken (totaal) inzicht collegeleden in persoonlijke uitgaven

(Voormalig) Collegeleden geven aan dat zij geen inzicht hebben in persoonlijke uitgaven van collega collegeleden en eveneens geen inzicht hebben in de eigen persoonlijke uitgaven die in de financiële administratie op de kostenplaats "Representatie" worden geboekt. Dit betreffen kosten die via de crediteurenadministratie worden geboekt en zijn inclusief kosten via de creditcard, kosten via de filiaalpas en taxikosten. De budgethouder controleert en codeert de ingediende facturen waarna deze betaalbaar worden gesteld. Uitsluitend de door de collegeleden ingediende declaratieformulieren die via de salarisadministratie worden afgewikkeld zijn bij henzelf bekend.

Het ontbreken van inzicht in de kosten die in de financiële administratie als persoonlijke uitgaven worden geboekt, wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat de financiële administratie niet zodanig is ingericht dat persoonlijke uitgaven op persoonsniveau worden geregistreerd, respectievelijk dat uitgaven op eenvoudige en efficiënte wijze aan individuele collegeleden kunnen worden gealloceerd. Registratie in de financiële administratie vindt plaats op de kostenplaats "Representatie" zonder dat koppeling wordt gelegd met het individuele collegelid.

Aanbeveling: Creëren inzicht in persoonlijke uitgaven

Omschrijving risico:

Het ontbreken van (totaal) inzicht in persoonlijke uitgaven leidt ertoe dat collegeleden niet kunnen beoordelen in hoeverre binnen het college verschillen bestaan in het declaratiegedrag en het gebruik van door de gemeente aangeboden middelen voor functioneel gebruik. Voorts wordt het afleggen van verantwoording door en het ter verantwoording roepen van collegeleden voor persoonlijke uitgaven bemoeilijkt.

Aanbeveling:

Wij adviseren u in de financiële administratie bij het omschrijvingsveld de naam van het betreffende collegelid te registreren. Door de persoonlijke uitgaven op deze wijze te administreren wordt de mogelijkheid gecreëerd om:

- periodiek zonder aanvullende bewerkingen een overzicht te creëren van de persoonlijke uitgaven per collegelid;
- periodiek een toetsing (achteraf) uit te voeren door de afdeling AFI of de uitgaven voldoen aan het geldende normenkader.

Publicatie persoonlijke uitgaven via website onvolledig

Vanuit extern perspectief is de aandacht in de afgelopen jaren voor het declaratiegedrag van openbaar bestuurders in de media toegenomen. In dat kader is het van belang om transparant te zijn in het declaratiegedrag van de individuele leden van het college. De huidige burgemeester geeft in een interview aan dat een van de eerste moties vanuit de gemeenteraad na haar aantreden het openbaar maken van declaraties van collegeleden betreft. Deze motie heeft het college overgenomen. Sinds 2013 publiceert de gemeente Helmond de declaraties van de collegeleden vanuit de salarisadministratie zoals de kilometervergoedingen, de kosten voor taxiriten en trainingen / opleidingen op haar website. Het deel van de persoonlijke uitgaven dat via facturen op de crediteurenadministratie wordt verwerkt, wordt vooralsnog niet door de gemeente Helmond gepubliceerd.

Aanbeveling: Externe verantwoording persoonlijke uitgaven completeren

Omschrijving risico:

Onvolledig transparant zijn in declaratiegedrag kan leiden tot ongewenste media aandacht en aantasting van de positie van de gemeente Helmond en openbaar bestuurders.

Aanbeveling:

In aanvulling op de publicatie van uitgaven via de salarisadministratie, adviseren wij u ook de persoonlijke uitgaven via de crediteurenadministratie, de zakelijke creditcard en filiaalpas op een transparante wijze te publiceren op de website van de gemeente Helmond.

3.5.3 Verbeteringen in processen en procedures

Intensiveren controle op doelmatigheid

Binnen het proces van persoonlijke uitgaven zijn diverse controlemaatregelen aanwezig, gericht op het toetsen van rechtmatigheid alsmede een juiste administratieve verwerking en uitbetaling van facturen en declaraties. Een belangrijke observatie in dit kader is dat het toetsen van de persoonlijke uitgaven van het college op doelmatigheid in de huidige situatie niet eenduidig kan plaatsvinden. De oorzaak hiervoor is dat een gezamenlijke norm, zoals beschreven in 3.5.1, ontbreekt. Thans vindt naar eigen inzicht van de budgethouder een redelijkheidsbeoordeling plaats. In gesprekken wordt aangegeven dat doelmatigheid wordt beschouwd als eerste verantwoordelijkheid van de individuele bestuurder zelf. Het beschikbaar hebben van een gezamenlijke norm maakt het mogelijk een nadere invulling te geven aan toetsing op doelmatigheid.

Aanbeveling: Nader invullen controle op doelmatigheid

Omschrijving risico:

Door het ontbreken van een normenkader kan een toetsing van de persoonlijke uitgaven op doelmatigheid eenduidig plaatsvinden. Thans vindt naar eigen inzicht van de budgethouder een redelijkheidsbeoordeling plaats.

Het risico van het ontbreken van een normenkader en een toetsing op doelmatigheid kan ertoe leiden dat discussie ontstaat ten aanzien van de doelmatigheid van de persoonlijke uitgaven en of ongewenst gedrag wordt vertoond.

Aanbeveling:

Wij adviseren u om de budgethouder de persoonlijke uitgaven van het college te laten beoordelen op doelmatigheid aan de hand van een nader in te richten normenkader. Verder is het aan te bevelen om, in aanvulling op de controle door de budgethouder, een additionele controle op doelmatigheid te implementeren, bijvoorbeeld periodieke toetsing (achteraf) door de afdeling AFI.

Overige verbeterpunten in het proces worden gekwalificeerd als 'wenselijk' en zijn in de vorm van risicokaarten opgenomen in bijlage C. Wij merken op dat bij de opsomming van deze 'verbeterpunten' geen rekening is gehouden met een inschatting van risico's versus kosten. Deze beoordeling hebben wij overgelaten aan de gemeente Helmond.

4 AFSLUITING

Deze rapportage is uitsluitend bestemd voor de onderzoekscommissie van de gemeente Helmond als opdrachtgever en mag buiten de gemeenteraad van de gemeente Helmond, zonder onze uitdrukkelijke voorafgaande schriftelijke toestemming, niet verder worden verspreid. Bevindingen dienen alleen in totaalverband, dat wil zeggen de rapportage als geheel, gelezen te worden en kunnen niet als op zichzelf staand worden beschouwd.

Tot het geven van een nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Met vriendelijke groet,

BDO Investigations B.V.
namens deze,



Drs. J.H. Hijmans RA
Partner



BIJLAGEN



BIJLAGE A: VERRICHTE WERKZAAMHEDEN

Op basis van de doelstelling en scope van de opdracht hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:

- het voorbereiden en plannen van het onderzoek;
- het kennis nemen van de geldende interne procedures;
- het kennis nemen van reeds beschikbare relevante documenten;
- het houden van gesprekken met relevante functionarissen van de gemeente Helmond;
- het houden van interviews met de (voormalig) collegeleden B&W;
- het analyseren van de interne procedures en normen rondom de processen van de persoonlijke uitgaven en het betalingsproces;
- het analyseren van de naleving van de interne procedures rondom de processen van de persoonlijke uitgaven en het betalingsproces;
- het bestuderen van onderliggende documenten:
 - financiële verordening gemeente Helmond d.d. 11 januari 2005;
 - algemene Mandaatregeling Helmond 2010;
 - mandaatregister;
 - budgethouderschapsregeling Helmond 2012;
 - protocol aanbesteding en inkoop 2007;
 - management letters 2010, 2011 en 2012;
 - procesbeschrijving uitgaande geldstromen;
 - procesbeschrijving filiaalpas;
 - overzicht bankrekeningen gemeente Helmond;
 - autorisatielijsten ING, Rabobank, Bank Nederlandse Gemeenten en ABN AMRO;
 - overzicht gebruikers en rollen in Decade;
 - log-in instructies Decade;
 - collegebesluit d.d. 12 november 2002;
 - overeenkomst Taxibedrijf Brandevoort;
 - het analyseren van transacties in de financiële administratie.
- het opstellen van een conceptrapportage;
- het afstemmen van de conceptbevindingen met functionarissen van de gemeente Helmond;
- het bespreken van de bevindingen met u als opdrachtgever;
- het verstrekken van de definitieve rapportage aan u als opdrachtgever.

BIJLAGE B: PROCESBESCHRIJVING

Op basis van de procesbeschrijvingen en de gehouden gesprekken met medewerkers van de gemeente Helmond kan het proces van persoonlijke uitgaven, dat bestaat uit vier verschillende stromen, in hoofdlijnen als volgt worden weergegeven:

A. Salarisadministratie	B. Crediteuren administratie	C. Credit card	D. Filiaalpas
1. Invullen declaratieformulier	1. Inkopen	1. Inkopen, materiële controle en betaling	1. Autorisatie en materiële controle
2. Materiële controle	2. Registratie	2. Registratie	2. Inkopen en betaling
3. Autorisatie	3. Materiële controle	3. Autorisatie	3. Formele controle
4. Formele controle	4. Autorisatie	4. Formele controle	
5. Registratie	5. Formele controle		
6. Betaling	6. Betaling		

A. Declaraties via salarisadministratie

Via de salarisadministratie worden de kilometervergoedingen voor het gebruik van de eigen auto voor ambtsreizen buiten de gemeentegrenzen gedeclareerd, alsook bestuurskosten die in eerste instantie door de collegeleden uit eigen middelen worden betaald. De interne procedures voor declaraties worden hieronder in hoofdlijnen beschreven.

Stap 1: Invullen declaratieformulier

Voor de kilometervergoedingen wordt maandelijks door het secretariaat een declaratieformulier ingevuld. Op het declaratieformulier wordt de datum van de ambtsreis, de plaats en het doel of de aard van de dienstreis en het aantal kilometers ingevuld.

Daarnaast kunnen collegeleden bestuurskosten declareren die zij in eerste instantie uit eigen middelen hebben betaald. Dit betreffen onder andere kosten voor het openbaar vervoer van ambtsreizen, kosten met betrekking tot functionele lunches, diners en consumpties, functionele parkeer- en entreekosten en overige functionele uitgaven. De facturen, nota's en kassabonnen van deze uitgaven worden door het betreffende collegelid bij het declaratieformulier gevoegd. Het betreffende collegelid ondertekent het declaratieformulier en levert het declaratieformulier met onderliggende bescheiden in bij de budgethouder.

Stap 2 en 3: Materiële controle & autorisatie

De budgethouder of zijn plaatsvervanger controleert de ingediende declaraties aan de hand van de onderliggende bescheiden en/of de werkagenda van het betreffende collegelid. Ter autorisatie ondertekent de budgethouder of zijn plaatsvervanger het declaratieformulier.

Stap 4, 5 en 6: Formele controle, registratie & betaling

Vervolgens worden de declaratieformulieren doorgezonden naar de afdeling personeelszaken, waar de salarisadministratie wordt gevoerd. Een medewerker van de afdeling personeelszaken controleert of het declaratieformulier volledig is ingevuld, of de onderliggende bescheiden zijn meegeleverd en overeenkomen met hetgeen opgegeven op het declaratieformulier en of het declaratieformulier is ondertekend door de budgethouder of zijn plaatsvervanger. Een medewerker personeelszaken zorgt voor de registratie en uitbetaling van de gedeclareerde bedragen.

B. Facturen via crediteurenadministratie

De crediteurenadministratie verwerkt de persoonlijke uitgaven die op rekening worden betaald. De crediteurenadministratie is een onderdeel van de afdeling administratie van de hoofdafdeling Financiën en Control. Persoonlijke uitgaven die op factuurbasis worden verricht betreffen onder andere: reis- en verblijfskosten binnen- en buitenland (waaronder taxikosten en OV kosten), functionele consumpties, lunches en diners, deelname aan congressen, cursussen en opleidingen, geschenken ten behoeve van ambtsbezoeken, jubilea en dergelijke, abonnementen en vakliteratuur op de werkplek.

Hieronder worden de interne procedures per processtap beschreven. De interne procedures worden aangevuld met een aantal bijzonderheden binnen het proces zoals de interne en externe doorbelastingen, overeenkomsten met betrekking tot persoonlijke uitgaven en dienstreizen.

Stap 1: Inkopen

Een collegelid of de budgethouder verricht een bestelling bij een leverancier. De goederen of diensten worden door de leverancier op rekening geleverd.

Stap 2: Registratie

De leverancier stuurt een factuur voor de geleverde goederen of diensten aan de gemeente Helmond. De facturen worden per post of per e-mail ontvangen door de afdeling administratie van de hoofdafdeling Financiën en Control (hierna: financiële administratie). Een medewerker van de financiële administratie controleert of de facturen gericht zijn aan de gemeente en of voldoende informatie op de factuur vermeld is. De medewerker financiële administratie plaatst een blokstempel op de factuur en registreert de factuur in de financiële administratie die wordt gevoerd in het systeem Decade. In Decade wordt automatisch een doorlopende nummering toegekend aan de factuur. Vervolgens stuurt de medewerker financiële administratie de factuur naar de budgethouder.

Stap 3: Materiële controle

Nadat de factuur is geregistreerd door de financiële administratie wordt deze aan de budgethouder of zijn plaatsvervanger overgedragen. De budgethouder of zijn plaatsvervanger beoordeelt de factuur aan de hand van onderliggende bescheiden, zoals bijvoorbeeld taxiritenstaten, taxibonnen, etc. Tevens stelt hij met behulp van de agenda van het betreffende collegelid vast dat de factuur te relateren valt aan een afspraak op de betreffende dag van de levering van de diensten of goederen. De budgethouder voorziet de blokstempel van de grootboekrekening en de kostenplaats waarop de

kosten geboekt dienen te worden (de zogenaamde codering). Persoonlijke uitgaven van het college worden geboekt op kostenplaats 600505 Representatiekosten.

Stap 4: Autorisatie

Indien de budgethouder of zijn plaatsvervanger akkoord is, wordt de factuur voorzien van zijn paraaf. De factuur wordt vervolgens teruggestuurd naar de financiële administratie voor verdere verwerking.

Stap 5: Formele controle

De afdeling financiële administratie controleert na ontvangst van de factuur of de blokstempel volledig is ingevuld en of de factuur is voorzien van een paraaf van de budgethouder of zijn vervanger. In het geval dat een paraaf aanwezig is, wordt de factuur geboekt op de door de budgethouder opgegeven grootboekrekening en kostenplaats. Vervolgens wordt de factuur betaalbaar gesteld in Decade.

Stap 6: Betaling

Een medewerker van de financiële administratie maakt in Decade een betalingsvoorstel op basis van de vervaldata van de facturen. Het betaalvoorstel wordt door de eerste procuratiehouder van de financiële administratie gecontroleerd en geaccordeerd. Vervolgens maakt de eerste procuratiehouder een betaalbestand aan. Het betaalbestand wordt opgeslagen op de server (de I-schijf) en vervolgens wordt het betaalbestand in het betaalpakket geïmporteerd. De eerste en de tweede procuratiehouder autoriseren de betaling in het bankpakket door middel van een bankpas en de persoonlijke pincode. Vervolgens wordt de betaling verwerkt door de bank. Tenslotte wordt de betaling door een medewerker van de financiële administratie geregistreerd in Decade.

Bijzonderheden in het proces

Interne doorbelastingen

In een aantal gevallen ontvangt de gemeente Helmond een verzamelfactuur. De verzamelfactuur kan betrekking hebben op uitgaven van verschillende afdelingen. Binnen de gemeente Helmond worden verzamelfacturen geregistreerd en vervolgens doorbelast aan de betreffende afdelingen middels de zogenaamde interne kosten verdeling (IKV).

Externe doorbelastingen

In een aantal gevallen worden door de gemeente Helmond uitgaven voor andere personen van buiten de ambtelijke organisatie verricht. In deze gevallen gaat het om uitgaven voor:

- ambtenaren uit buurgemeenten;
- ambtenaren van de veiligheidsdriehoek (gemeente, brandweer en politie);
- onkosten voor collegeleden uit hoofde van nevenfuncties gelieerd aan het burgemeesterschap of wethouderschap, zoals het voorzitterschap van de pijler Economie en Werk van de G32.

In deze gevallen wordt door een medewerker van de financiële administratie in overleg met de budgethouder bepaald welk deel van de kosten doorbelast dienen te worden aan andere personen of organisaties.

Overeenkomsten

Ten aanzien van persoonlijke uitgaven is volgens het raadsbesluit d.d. 12 november 2002 (adviesnota Taxivervoer B&W) met de firma Vertax een overeenkomst gesloten. Deze overeenkomst is aangegaan voor onbepaalde duur. Bij navraag bij de gemeente Helmond is gebleken dat deze overeenkomst niet (meer) voorhanden is in het archief.

Uit navraag bij functionarissen van de gemeente Helmond is gebleken dat, naast voornoemde taxi-overeenkomst, geen specifieke overeenkomsten zijn gesloten met leveranciers waarbij collegeleden persoonlijke uitgaven kunnen verrichten.

Dienstreizen

In de gedragscode voor de gemeenteraad 2011 is bepaald dat ten aanzien van buitenlandse dienstreizen vooraf een besluit genomen dient te worden door het college. Op een enkele uitzondering na zijn alle buitenlandse reizen besproken in collegevergaderingen, zoals vastgelegd in de collegebesluiten.

C. Zakelijke creditcard

Binnen de gemeente Helmond zijn er twee zakelijke creditcards in gebruik, waarvan één wordt beheerd door de gemeentesecretaris. De budgethouder kan met de creditcard uitgaven verrichten ten behoeve van het gehele college. In deze gevallen gaat het om bestuurskosten waar het gehele college bij betrokken is geweest, zoals reis- en verblijfskosten ten behoeve van het voorjaarsoverleg of het VNG congres. In hoofdlijnen verloopt het proces van deze stroom als volgt.

Stap 1: Inkopen, materiële controle en betaling

De budgethouder verricht de betaling ten aanzien van de geleverde dienst met de creditcard. Daarmee wordt indirect de uitgave gecontroleerd en geautoriseerd door de gemeentesecretaris. Vervolgens worden de creditcardafschriften ontvangen door een medewerker van de financiële administratie.

Stap 2: Registratie

De financiële administratie ontvangt de creditcardafschriften per post. De afschriften worden zonder codering ingeboekt en vervolgens worden deze ter autorisatie doorgestuurd naar de plaatsvervangend budgethouder.

Stap 3: Autorisatie

De budgethouder verzamelt de onderliggende facturen van de uitgaven. Vervolgens worden de bijbehorende bescheiden overhandigd aan de plaatsvervangend budgethouder ter controle en autorisatie. De plaatsvervangend budgethouder codeert de uitgaven op grootboekrekening en kostenplaats. Uit onderzoek is gebleken dat deze processtap in werkelijkheid niet (structureel) gevolgd wordt.

Stap 4: Formele controle

Vervolgens worden de onderliggende bescheiden aan een medewerker van de financiële administratie overhandigd. Een medewerker van de financiële administratie controleert of alle uitgaven onderbouwd zijn aan de hand van de onderliggende bescheiden. Daarna registreert de medewerker van de financiële administratie de uitgaven op de grootboekrekening en de kostenplaats representatie.

D. Filiaalpas

Binnen de gemeente Helmond wordt sinds 2012 gebruik gemaakt van de filiaalpas. De filiaalpas betreft een bankpas waarmee kleine uitgaven verricht kunnen worden. Voorheen werden kleine uitgaven verricht via de zogenaamde kleine kas. Met het oogpunt op diefstal en verduistering is de kleine kas vervangen door de filiaalpas.

Uit onderzoek is gebleken dat slechts in vier gevallen in de huidige raadsperiode persoonlijke uitgaven zijn verricht met de filiaalpas. In drie van de vier gevallen gaat het om een relatiegeschenk. In deze drie gevallen verzoekt het betreffende collegelid aan het secretariaat een relatiegeschenk te kopen voor een bijzondere gebeurtenis. In het vierde geval gaat het om een contante opname waarvan de reden onbekend is.

Ten aanzien van het gebruik van de filiaalpas is de hoofdregel dat zoveel mogelijk betaald dient te worden via facturatie. Indien dit niet mogelijk is kan een voorschot worden aangevraagd. Indien het bedrag voor het voorschot groter dan € 50 is, kan gebruik worden gemaakt van de filiaalpas.

Stap 1: Autorisatie en materiële controle

Voor gebruik van de filiaalpas dient de aanvrager het formulier ‘aanvraag filiaalpas’ in te vullen en te autoriseren door de afdelingsmanager. Vervolgens wordt aan de hand van het aanvraagformulier de filiaalpas uitgegeven door het secretariaat Financiën en Control. De aanvrager tekent voor ontvangst van de filiaalpas en opgave van de bijbehorende pincode.

Stap 2 en 3: Inkopen en betaling en formele controle

De aanvrager verricht de uitgave(n) met de filiaalpas. De aanvrager levert de filiaalpas samen met de onderliggende facturen, nota's en kassabonnen in. Het secretariaat Financiën en Control tekent voor retourontvangst van de filiaalpas en controleert of de uitgaven onderbouwd zijn met de onderliggende bescheiden.

BIJLAGE C: RISICOKAARTEN

Risicokaarten salarisadministratie (declaraties)

Risico 1: Registratie dienstreizen	
Omschrijving risico:	Aanbeveling:
<p>Op het declaratieformulier dient de datum, de plaats, het doel of de aard van de dienstreis en het aantal kilometers te worden ingevuld. Door deze wijze van administreren is niet duidelijk wat het adres van vertrek en van aankomst was. Hierdoor is niet in alle gevallen te bepalen of het aantal opgegeven kilometers juist is. Het risico bestaat dat ten onrechte een te hoog aantal kilometers wordt opgegeven.</p>	<p>Wij adviseren u het declaratieformulier aan te passen, zodat het adres van vertrek en aankomst geregistreerd wordt. Wij geven u in overweging om de afdeling personeelszaken maandelijks het aantal opgegeven kilometers te laten verifiëren op juistheid.</p>

Risicokaarten Crediteurenadministratie (facturen)

Risico 2: Periodieke controle kostenplaats representatiekosten op externe doorbelasting	
Omschrijving risico:	Aanbeveling:
<p>In een aantal gevallen worden persoonlijke uitgaven verricht voor:</p> <ul style="list-style-type: none">- ambtenaren uit buurgemeenten;- ambtenaren van de veiligheidsdriehoek (gemeente, brandweer en politie);- onkosten voor collegeleden uit hoofde van nevenfuncties gelieerd aan het burgemeesterschap of wethouderschap, zoals bijvoorbeeld het voorzitterschap van de pijler Economie en Werk van de G32. <p>In deze gevallen worden de kosten extern doorbelast door een medewerker van de financiële administratie in opdracht van de budgethouder. Een systematische achteraf controle op volledige doorbelasting ontbreekt. Het risico bestaat dat de gemeente Helmond de kosten van de persoonlijke uitgaven niet of onvolledig doorbelast aan de betreffende ambtelijke organisatie of aan de organisatie waarvoor het betreffende collegelid een nevenfunctie verricht.</p>	<p>Wij geven u in overweging om het team AFI periodiek de kostenplaats representatiekosten te laten analyseren ter vaststelling dat volledige externe doorbelasting heeft plaatsgevonden.</p>

Risico 3: Vastlegging contracten in contractenbeheersysteem

Omschrijving risico:

Uit de gesprekken met functionarissen van de gemeente Helmond blijkt dat ten aanzien van persoonlijke uitgaven geen vastlegging is van de afspraken, zoals levertijden, kortingen en dergelijke, met vaste leveranciers (met uitzondering van taxibedrijf Vertax Personenvervoer). Het risico bestaat dat de budgethouder niet kan beoordelen of de geleverde goederen of diensten in lijn zijn met de gemaakte afspraken.

Aanbeveling:

Wij geven u in overweging om overeenkomsten ten aanzien van persoonlijke uitgaven, zoals overeenkomsten met taxibedrijven, te registreren in de verplichtingenmodule van Decade en vast te leggen in het contractenbeheersysteem. Daarnaast adviseren wij u om binnen de verplichtingenmodule of het contractenbeheersysteem de voorkeursleveranciers bij te houden en de gemaakte afspraken te beschrijven, zodat de budgethouder kan toetsen of de geleverde prestatie conform de afspraken zijn geweest.

Risico 4: Ongeautoriseerde aanpassingen in batchbetalingen

Omschrijving risico:

In het betalingsproces exporteert de eerste procuratiehouder de betaalopdracht middels een zogenaamd clielopbestand uit Decade (financiële administratie) en slaat het clielopbestand op de I-schijf. Uit navraag is gebleken dat 35 medewerkers van de volgende afdelingen toegang hebben tot de I-schijf:

- FC
- FC.ADM
- FC.BE
- FC.BMI
- SE.WI.IO
- SE.WI.JZSR
- SE.WI.ST
- SE.ZP.SO

De mogelijkheid bestaat dat een tot de I-schijf geautoriseerde medewerker de betalingsgegevens, zoals naam en rekeningnummer, aanpast in het clielopbestand voordat het clielopbestand geïmporteerd wordt in het betaalpakket van de Rabobank. Het risico bestaat dat hierdoor ten onrechte een betaling plaatsvindt naar het gewijzigde bankrekeningnummer. Het risico wordt deels gemitigeerd doordat de eerste procuratiehouder volgens de geldende procedure het clielopbestand binnen 5 minuten na het opslaan importeert in het betaalpakket van de Rabobank.

Aanbeveling:

Wij adviseren u de clielopbestanden op een locatie op te slaan waartoe alleen de procuratiehouders toegang hebben.

Risicokaarten Zakelijke Creditcard

Risico 5: Opzeggen creditcard niet in gebruik	
<i>Omschrijving risico:</i>	<i>Aanbeveling:</i>
<p>De gemeente Helmond heeft één zakelijke creditcard op naam van de voormalige teammanager O&C van de dienst Middelen & Ondersteuning. Deze persoon is niet langer werkzaam in deze functie. Het risico bestaat dat bij verlies of diefstal de creditcard wordt misbruikt en dat een bedrag van maximaal € 5.000 (per maand) onrechtmatig wordt besteed.</p> <p>Mitigerende factor is dat de creditcard opgeborgen ligt in de kluis, waar slechts een beperkt aantal geautoriseerde medewerkers toegang tot hebben.</p> <p>Een andere mitigerende factor is dat de pincode alleen bekend is bij de voormalig team manager O&C van de dienst Middelen & Ondersteuning. Desondanks zijn er gelegenheden waarbij zonder pincode betaald kan worden, zoals door het plaatsen van een handtekening of het opgeven van de CCV-code.</p> <p>Per saldo resteert het risico dat diefstal of verduistering niet tijdig wordt opgemerkt, omdat de creditcard niet regelmatig gebruikt wordt.</p>	<p>Wij adviseren u de creditcard op naam van de voormalige team manager Middelen & Ondersteuning op te zeggen.</p>

Risico 6: Controle op gebruik creditcard

Omschrijving risico:

De gemeentesecretaris kan persoonlijke uitgaven verrichten voor het gehele college B&W door het betalen van geleverde goederen en diensten met de gemeentelijke creditcard. De gemeentesecretaris heeft als budgethouder de taak om de representatiekosten van het college B&W te controleren en te autoriseren. Volgens mededeling van medewerkers van de gemeente Helmond tekent de plaatsvervangend budgethouder de creditcard declaraties af en controleert een medewerker van de afdeling administratie of de creditcarduitgaven worden onderbouwd met onderliggende bescheiden en of de budgethouder de kosten heeft geautoriseerd.

Uit onderzoek is echter gebleken dat in twee gevallen de creditcard declaraties alleen door de gemeentesecretaris zijn afgetekend. In één geval ontbrak de onderbouwing van een creditcard uitgave. Deze twee posten bestaan uit uitgaven die betrekking hebben op meerdere of alle collegeleden.

Het risico bestaat bij het ontbreken van de controle door de plaatsvervangend budgethouder dat de gemeentesecretaris uitgaven verricht en goedkeurt namens het college die niet voldoen aan de wettelijke en/of interne regels.

Aanbeveling:

Wij adviseren u alle persoonlijke uitgaven van het college B&W via creditcard, naast controle door de gemeentesecretaris, tevens inhoudelijk te laten controleren door de plaatsvervangend budgethouder.

Risicokaarten Filiaalpas

Risico 7: Contante geldopname met filiaalpas

Omschrijving risico:

In plaats van kasgeld wordt gewerkt met een filiaalpas. De filiaalpas betreft een betaalpas. Uitgaven voor het college B&W kunnen betaald worden met de betaalpas. De mogelijkheid bestaat dat met de betaalpas ook contant geld wordt opgenomen. Volgens de procesbeschrijving kan tot € 1.000 per week met de filiaalpas bij betaalautomaten betaald worden en tot maximaal € 1.250 per week aan contant geld worden opgenomen bij betaalautomaten met de filiaalpas. (waarvan € 1.000 bij Rabobank geldautomaten en € 250 bij andere geldautomaten).

Uit gesprekken met medewerkers van de gemeente Helmond is naar voren gekomen dat in een enkel geval contant geld wordt opgenomen met de filiaalpas. In deze gevallen wordt de opnamebon toegevoegd ter onderbouwing. Niet in alle gevallen wordt de contante opname onderbouwd met onderliggende bescheiden kassabonnen waaruit blijkt waaraan het contante geld is besteed. Het risico bestaat dat bij kasopname contante gelden worden verduisterd. Uit onderzoek is gebleken dat in een aantal gevallen een contante geldopname wordt verricht voor contante uitgaven tijdens het voorjaarsoverleg te Antwerpen.

Aanbeveling:

Wij adviseren u het opnemen van contant geld met de filiaalpassen (en de zakelijke creditcard) niet toe te staan. Tegenwoordig kan op een groot aantal locaties met de betaalpas betaald worden. Derhalve ontbreekt de noodzaak om via een kasopname met contant geld te betalen.