

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2015 TOT EN MET 2018 VAN DE GEMEENTE HAARLEMMERLIEDE EN SPAARNWOUDE.

1. Inleiding

Deloitte Accountants is tot en met 2017 opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in art. 213 van de Gemeentewet voor de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude uit te voeren met een optie voor de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude voor nog één jaar. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad jaarlijks nog een aantal zaken nader regelen dat op hoofdlijnen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle zijn de jaarrekening 2015 tot en met 2018 en daarmee tevens het financiële beheer over die jaren, zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings - en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekeningen 2015 tot en met 2018 van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

1.2. Wettelijk kader

De gemeentewet (GW), artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings - en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet - en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

De gemeenteraad heeft op 14 december 2010 de verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude vastgesteld voor de controlejaren 2010 tot en met 2014. Er dient derhalve voor komende jaren een nieuw controleprotocol te worden vastgesteld.

1.3. Procedure

In de genoemde verordening ex artikel 213 GW is in artikel 4, lid 3, de volgende zinsnede opgenomen:

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt jaarlijks (afstemmings -) overleg plaats tussen de accountant en een vertegenwoordiging uit de raad, een vertegenwoordiger uit de rekenkamerfunctie, de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de comptabele en het hoofd financiën.

In artikel 7 lid 4 van deze controleverordening is ook nog een communicatiemoment opgenomen, namelijk het bespreken van de controle bevindingen tussen de accountant en met (een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging van) de gemeenteraad na afloop van de jaarrekeningcontrole en voorafgaand aan de raadsbehandeling.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 GW is voorgeschreven, zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd door de raad benoemde accountant, gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- de **getrouwe** weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- het **rechtmatig** tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties² in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, **waaronder door middel van dit protocol specifiek aangewezen** interne regelgeving, waarbij gemeentelijke verordeningen niet als zodanig zijn uit te sluiten;
- de inrichting van het **financieel beheer** en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- het **in overeenstemming** zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de **verenigbaarheid** van het **jaarverslag** met de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) alsmede de Richtlijnen voor Controle en Overige standaarden bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden. Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen “in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder (althans voor de controle van de rekening 2015 tot en met 2018 specifiek aangewezen) gemeentelijke interne regelgeving”, waarbij gemeentelijke verordeningen niet als zodanig zijn uit te sluiten.

Ook raadsbesluiten vallen hieronder. Collegebesluiten vallen niet onder het rechtmatigheidsoordeel. In de door de commissie BBV uitgebrachte Kadernota is aangegeven dat hierop twee uitzonderingen zijn:

1. De eerste uitzondering betreft collegebesluiten, die betrekking hebben op financiële beheershandelingen, die een nadere uitwerking bevatten van hetzij externe regelgeving, hetzij een door de raad vastgestelde verordening en waarbij in de externe regelgeving en / of de door de raad vastgestelde verordening wordt aangegeven dat een dergelijk collegebesluit moet worden genomen. Indien in de externe regelgeving of de eigen verordeningen alleen de verplichting tot het opstellen en nemen van een besluit is opgenomen, zal de accountant alleen onderzoeken of dit besluit ook daadwerkelijk door het college is vastgesteld. Indien in de externe of eigen regelgeving ook eisen aan het collegebesluit zijn opgenomen wordt ook gecontroleerd of het collegebesluit die bepalingen bevat. Controle van de naleving van de collegebesluiten hoort niet standaard onder de accountantscontrole;
2. De tweede uitzondering zijn collegebesluiten ten aanzien van aanbestedingen en ten aanzien van subsidies. Deze besluiten vallen wel onder het rechtmatigheidsoordeel. De reden voor deze uitzondering is vooral de externe werking van deze collegebesluiten.

Voorwaarde voor uitvoering van de rechtmatigheidscontrole *door de* accountant is de beschikbaarheid van een toetsingskader voor de interne regelgeving van de gemeente, door de raad per verordening c.a. vast te stellen. Het is ook belangrijk te noemen dat het voor de accountant primair gaat om de toetsing van de financiële rechtmatigheid. Het toetsingskader is daarom alleen relevant voor zover het gaat om wet - en regelgeving, raadsbesluiten en soms collegebesluiten die financiële transacties tot gevolg hebben.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties² en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie¹.

De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Provinciale Staten en Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. De minimumeisen zijn:

Strekking accountantsverklaring				
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1 %	>1 % < 3 %	-	≥ 3 %
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3 %	>3 % < 10 %	≥ 10 %	-

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

De definitie van de goedkeuringstolerantie is: het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers kan worden beïnvloed.

¹ Door de toepassing van een risicoanalyse kan het zo zijn dat niet alle transacties die groter zijn dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie individueel worden gecontroleerd. Ook kunnen andere gegevensgerichte werkzaamheden dan deelwaarnemingen worden toegepast. Met name door toepassing van cijferanalyse (verbandcontroles) kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

² Ook door de gemeenten afgegeven garanties zijn inmiddels gedefinieerd als controleobject bij rechtmatigheidstoetsing.

Het gaat om de grenswaarde waar beneden de in aanmerking te nemen fouten (< 1 %) of onzekerheden (< 3 %) moet blijven om een goedkeurende accountantsverklaring te kunnen krijgen. Als deze grenswaarde wordt overschreden komt de categorie "accountantsverklaring met beperking".

De daarbij gebruikte terminologie, aanvullend op de tekst die bij een goedkeuring wordt gehanteerd is bij fouten: "met uitzondering van" en bij onzekerheden: "onder voorbehoud van" . Bij nog grotere fouten (>3 %) komt bij fouten de categorie "afkeurende accountantsverklaring" en bij onzekerheden (>10 %) de categorie "oordeelonthouding".

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven accountantsverklaring. Het is goed om op deze plaats te herhalen, dat uw raad in de meergenoemde vergadering van 28 oktober 2003 heeft besloten om een 1 % goedkeuringstolerantie te hanteren."

Dit betekent bij het onderdeel fouten, dat de marge op basis van de begroting 2015 en 1 % goedkeuringstolerantie afgerond € 120.000 bedraagt. Op basis van de jaarrekeningcijfers 2014 wordt door de accountant de definitieve tolerantie in Euro's bepaald.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt onderkend de rapporteringstolerantie.

De rapporteringstolerantie(s) is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringstolerantie is door uw raad vastgesteld op 0,5 %. Voor 2015 bedraagt dit naar boven afgerond € 60.000.

De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

3.1. Begrip rechtmatigheid, de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria en het getrouwheidsonderzoek

Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten en provincies wordt verwezen naar de Nota van toelichting bij het Besluit accountantscontrole gemeenten (Staatsblad 2002, 68), het NIVRA -discussierapport 'Financiële rechtmatigheid(controle) bij gemeenten en provincies' de NIVRA Audit Alert 13 en alert 15 (beide te raadplegen via www.nivra.nl) en de ledenbrief van de VNG 'Accountantscontrole 2004' van 12 augustus 2004 (zie www.vng.nl).

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. *Het begrotingscriterium*
2. *Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O -criterium)*
3. *Het voorwaardencriterium.*

Niet bestede middelen

Niet bestede middelen als gevolg van achterstand in de uitvoering mogen leiden tot een voordelig effect op het jaarresultaat in de jaarrekening. De niet aangewende middelen worden toegevoegd aan de flexibele algemene reserve. Aan het begin van het volgende begrotingsjaar wordt de raad gevraagd om een budget ten laste van de flexibele algemene reserves te voteren voor jaargrens overschrijdende activiteiten.

Ad 1 Begrotingscriterium

In de Audit Alert 15 is over begrotingsrechtmatigheid onder meer het volgende opgenomen.

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten op programmaniveau zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is - voor over het de begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven.
De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet.

Om onduidelijkheid omtrent de rechtmatigheid van begrotingsoverschrijdingen te voorkomen wordt in dit controleprotocol het begrip begrotingsrechtmatigheid verder uitgewerkt. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld aan de hand van de volgende uitgangspunten:

Het begrotingscriterium richt zich primair op de baten en lasten op programmaniveau. Het bestaande beleid wordt afgeleid uit:

- de programmabegroting met toelichting,
- de begrotingswijzigingen met toelichting zoals blijkend uit de tussentijdse rapportage en raadsbesluiten.

Begrotingsafwijkingen worden in de jaarrekening / het jaarverslag toegelicht.

Begrotingsafwijkingen

Bij het operationaliseren van rechtmatigheid worden de volgende categorieën afwijkingen onderscheiden:

Begrotingsonderschijdingen

1. Kostenonderschijdingen worden als rechtmatig beschouwd tenzij deze niet passen binnen het bestaande beleid.

Begrotingsoverschijdingen passend binnen het bestaande beleid

2. Kostenoverschijdingen betreffende activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten, bijvoorbeeld via kostendekkende omzet (heffingen, huur) via egalisatiereserves of via subsidies. Deze overschijdingen worden door de raad geaccepteerd (passend binnen het beleid).

3. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en een gevolg zijn van interne factoren zoals bijvoorbeeld:
- doorberekening van indirecte kosten, onder voorwaarde dat de totale apparaatskosten zoals verantwoord op de kostenplaatsen niet worden overschreden;
 - kapitaallasten, onder voorwaarde dat de investeringskredieten door de raad zijn geautoriseerd (overschrijding van kredieten: zie bij 5);
 - overschrijdingen als gevolg van abusievelijke fouten in de begroting;
 - dotaties aan voorzieningen die verplicht zijn op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

Vaak blijken dergelijke zaken pas bij het opmaken van de jaarrekening.
Deze overschrijdingen worden door de raad geaccepteerd (passend binnen het beleid).

4. Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid en die in verband met het tijdstip van het ontstaan ervan, niet tijdig aan de raad konden worden gerapporteerd in een Marap, die niet meer binnen het budget kunnen worden gecompenseerd en die worden veroorzaakt door (externe) factoren zoals bijvoorbeeld:
- een open einde (subsidie)regeling;
 - faillissement van debiteuren / vorderingen die niet geïnd konden worden;
 - wijzigingen in landelijke wet - en regelgeving met financiële consequenties;
 - aanpassingen in het gemeentefonds;
 - uitgaven van gemeenschappelijke regelingen;
 - realisatie op begrote subsidieverwachtingen;
 - de rente -ontwikkeling op de kapitaalmarkt;
 - strategische grondaankopen;
 - klimaatsomstandigheden, bijvoorbeeld een overschrijding van het budget gladheidbestrijding als gevolg van sneeuwval;
 - uitgaven die naar hun aard onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn.

Vaak blijken dergelijke zaken pas bij het opmaken van de jaarrekening.
Deze overschrijdingen worden door de raad geaccepteerd (passend binnen het beleid).

5. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en ten onrechte niet tijdig aan de raad zijn gerapporteerd.
- Bijvoorbeeld:
- een verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse gegevens al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend;
 - idem met betrekking tot overschrijding van een investeringskrediet, met dien verstande dat in het kader van dit protocol overschrijdingen van 5% van het krediet met een maximum van € 25.000 als rechtmatig worden beschouwd.

Deze overschrijdingen worden in principe als onrechtmatig beschouwd, maar doordat deze overschrijdingen binnen het bestaande beleid vallen, kunnen deze door de raad bij de jaarrekening alsnog worden geautoriseerd.

6. Begrotingsoverschrijdingen niet passend binnen het bestaande beleid
- a. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en die achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd.
Bijvoorbeeld een naheffingsaanslag die na nader onderzoek door de belastingdienst wordt opgelegd, of een boete / schadevergoeding die na een bezwaar - en beroepsprocedure aan de gemeente wordt opgelegd.

In de praktijk zal het meestal gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet - en regelgeving, waar de gemeente zich, eventueel na een gerechtelijke uitspraak, bij zal hebben neer te leggen.

Deze overschrijdingen worden in principe als onrechtmatig beschouwd maar de overschrijdingen kunnen door de raad bij de jaarrekening alsnog worden geautoriseerd.

7. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor ook geen door de raad goedgekeurde begrotingsaanpassingen aanwezig zijn.

Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk ruimer geïnterpreteerd en toegepast dan in de regelgeving.

Deze overschrijdingen worden als onrechtmatig beschouwd. De overschrijdingen kunnen door de raad bij de jaarrekening alsnog worden geautoriseerd. Doordat de overschrijdingen niet binnen het bestaande beleid vallen, kunt u er voor kiezen het college te vragen om een indemniteitsbesluit voor te bereiden.

Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen de bovenstaande richtlijnen. Het bepalen òf respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

Bij de Kadernota 2009 is het College van Burgemeester en wethouders gemachtigd om in het vervolg bij de jaarrekening ten aanzien van de bestemmingsreserves de werkelijke – en de begrote kosten met elkaar te verrekenen mits dit in de jaarrekening nader wordt toegelicht.

Ad 2 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O criterium)

In de Audit Alert 15 is over begrotingsrechtmatigheid onder meer het volgende opgenomen.

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O -beleid. Indien een gemeente geen toereikend M&O -beleid voert, kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel. Indien bij een toereikend M&O -beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid – die inherent is aan de regeling – blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

Ad 3 Het voorwaarden criterium

In de Audit Alert 15 is over begrotingsrechtmatigheid onder meer het volgende opgenomen.

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project.
- De heffings - en/of declaratiegrondslag.
- Normbedragen (denk aan hoogte en duur).
- De bevoegdheden.
- Het voeren van een administratie.

- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken.
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Omdat er (nog) geen generieke criteria zijn vastgesteld, dient de accountant over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met de raad. De raad is op gemeentelijk niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst. Een gemeenteraad dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de betreffende gemeente geldende wet - en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren.

Concreet betekent dit, dat - ambtelijk voorbereid - door de gemeenteraad eerst moet worden bepaald in welke verordeningen, raadsbesluiten e.d. belangrijke financiële beheershandelingen voorkomen en vervolgens moet de gemeenteraad limitatief per verordening c.a. bepalen aan welke in wet - en regelgeving vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen. Dit vraagt een invulling per verordening, regeling en besluit. Dit wordt het toetsingskader genoemd.

4. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

Bij het bepalen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoetsing door de accountant zijn de in dit kader door de VNG aangereikte circulaires als uitgangspunt genomen. De hierin door het VNG aangereikte adviezen en suggesties zijn ook als zodanig uitgewerkt. Het is niet toegestaan om relevante gemeentelijke verordeningen en raadsbesluiten (namelijk die waarin financiële beheershandelingen zijn opgenomen) alsmede sommige collegebesluiten uit te sluiten van de rechtmatigheidstoetsing door de accountant. Dit betekent dat voor elke gemeentelijke verordening eerst ambtelijk moet worden bepaald of deze relevant is in het kader van rechtmatigheid en zo ja, aan welke vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen. Dat laatste moet door de raad worden bepaald. Het beperkt zich niet tot verordeningen, ook relevante raadsbesluiten en soms collegebesluiten (zie paragraaf 2) moeten op dezelfde wijze worden beoordeeld.

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor de kalenderjaar 2015 - 2018 is limitatief gericht op:

4.1. De naleving van wettelijke kaders van de externe wetgeving.

De externe wetgeving is niet opgenomen in het normenkader omdat het uitgangspunt is dat alle voorwaarden uit de externe wetgeving met betrekking tot financiële beheershandelingen niet uitgesloten mogen worden van accountantscontrole.

4.2 De naleving van de overige kaders:

1. de begroting;
2. financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
3. de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;

En de overige kaders zoals opgenomen in de kolom "Regelgeving intern" van de "Inventarisatie wet - en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten" (bijlage 1 van dit protocol). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

De accountant zal hierbij samenwerken met het hoofd Middelen van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude, omdat net als bij de getrouwheidscontrole ook bij de

rechtmatigheidstoetsing een goed niveau van voorbereidende interne controle wordt verondersteld.

4.3 Specifieke kaders met betrekking tot het voorwaardencriterium

Ten aanzien van het voorwaardencriterium zal de accountant zich bij de rechtmatigheidstoetsing uitsluitend beperken tot de verplichte voorwaarden, te weten:

- De beoogde doelgroep.
- De heffings- en/of declaratiegrondslag.
- Normbedragen (hoogte en duur).

De onverplichte voorwaarden, te weten:

- De bevoegdheden.
- Het voeren van een administratie.
- Het verkrijgen en bewaren van vereiste bewijsstukken.
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

zullen geen onderdeel uitmaken van het toetsingskader.

Om de rechtmatigheidscontrole verder te uit te bouwen is ervoor gekozen om wel alle zeven voorwaarden (verplicht + onverplicht) van het voorwaardencriterium te toetsen.

5. Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt:

Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht aan het college en in afschrift aan het MT. Bestuurlijk relevante zaken worden - op grond van de overeengekomen rapportage wensen - ook aan de gemeenteraad gerapporteerd.

Verslag van bevindingen met betrekking tot de jaarrekeningcontrole

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders.

In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, et cetera).

Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert zo nodig ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

In bijlage 3 worden de rapportagemomenten nader vastgelegd.

Bijlagen:

1. Inventarisatie wet - en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten
2. Communicatie en periodiek overleg
3. Rapportagemomenten.

Bijlage 1: Inventarisatie wet - en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude

In het “normenkader” wordt een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude relevante interne wet- en regelgeving.

Dit overzicht moet als volgt worden gelezen: In de eerste kolom is het interne volgnummer weergegeven van de verordening, in de 2^e kolom het programma, de 3^e kolom de actualiteit van de verordening.

De operationalisering van de voorwaardencriteria is te vinden in de volgende kolommen. Deze geven de artikelen weer per verordening, gerangschikt naar de 7 voorwaardencriteria en nog een algemene kolom voor de artikelen waar wat algemene gegevens van de verordening zijn opgenomen.

Het toetingskader wordt gearceerd weergegeven. Dit zijn de 3 voorwaardencriteria recht, hoogte en duur voor alle verordeningen en alle 7 voorwaardencriteria voor de heffings- en invorderingsverordeningen.

De externe wetgeving is niet opgenomen in het normenkader. Uitgangspunt is dat van de externe wetgeving alle voorwaarden met betrekking tot financiële beheershandelingen door de accountant gecontroleerd dienen te worden. De gemeenteraad heeft geen bevoegdheid om voorwaarden van de externe wetgeving uit te sluiten of anders te interpreteren.

Daarnaast worden door de Rijksoverheid dan wel andere instanties op grond van deze algemene wet - en regelgeving specifieke geldstromen geïnitieerd, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies en/of specifieke uitkeringen. Deze specifieke (subsidie) regelgeving is niet in dit overzicht opgenomen. Ter zake wordt verwezen naar het Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU) dat op de website van het Ministerie van BZK is te vinden www.minbzk.nl. Voor het verkrijgen van subsidies en/of specifieke uitkeringen moet veelal worden voldaan aan de in deze wet - en regelgeving geformuleerde (nadere) voorwaarden, het zogenaamde voorwaarden criterium. Wanneer voor het verkrijgen van de geldstromen ook gesteund moet worden op gegevens van derden, dan zal inzake de juistheid en volledigheid van deze gegevens rekening moeten worden gehouden met mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik, het zogenaamde M&O -criterium.

In algemene zin gelden in voorkomende gevallen ook nog andere rechtmatigheidscriteria, vaak ook als nadere invulling van het voorwaarden criterium. Het calculatiecriterium, ofwel wordt het juiste bedrag berekend, is algemeen geldend wanneer op basis van tarieven of normen geldstromen worden verkregen.

Het financiële belang van de onderhavige wet - en regelgeving wordt uiteraard mede bepaald door de omvang van de geldstroom die daarmee direct is gemoeid. Daarnaast zijn echter de potentiële risico's van belang welke kunnen ontstaan wanneer relevante wet - en regelgeving niet wordt nageleefd, bijvoorbeeld inzake Europese aanbesteding. Dergelijke risico's kunnen indirect tot geldstromen gaan leiden wanneer bijvoorbeeld schadeclaims moeten worden gehonoreerd of op een onjuiste titel verkregen gelden moeten worden geretourneerd.

Programma's/ producten	Specifieke activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Algemeen Bestuur en ondersteunende processen	Algemeen financieel middelenbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Grondwet • Burgerlijk Wetboek • Gemeentewet • Besluit Begroting en Verantwoording • Wet gemeenschappelijke regelingen • Algemene Wet Bestuursrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening ex art 212: financieel beleid, beheer en inrichting financiële organisatie • Verordening ex art. 213: controle • Verordening ex art 213a: doelmatigheids- en doeltreffendheids-onderzoeken. • Verordening op de rekeningencommissie en/of de rekenkamer(funcctie) • Organisatiebesluit • Delegatie- en mandaatregeling
	Treasurybeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Wet financiering decentrale overheden 	<ul style="list-style-type: none"> • Treasury / financieringsstatuut
	Arbeidsvoorwaard en en personeelsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtenarenwet • Fiscale wetgeving • Sociale verzekeringswetten • CAR/UWO 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtenarenreglement • Bezoldigingsbesluit • Verordeningen op studiefaciliteiten, reiskosten e.d.
	Inkopen en contractbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • EU-aanbestedingsregels 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening/ reglement aanbestedingsregels • Mandaat- en volmachtbesluiten
Burgerzaken en Belastingen	Burgerlijke stand en afgifte documenten	<ul style="list-style-type: none"> • Burgerlijke wetboek • Gemeentewet • Wet GBA • Wet rechten burgerlijke stand 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening GBA • Legesverordening
	OZB	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet • Wet waardering Onroerende Zaken 	<ul style="list-style-type: none"> • OZB verordening
		<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> •
	Toeristenbelasting	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening toeristenbelasting
		<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> •
		<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> •
	Hondenbelasting	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening op de hondenbelasting
		<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> •
		<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> •
	Reclame en precariorechten	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening op de precariorechten • Verordening op de reclamebelasting
		<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> •

Programma's/ producten	Specifieke activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Openbare orde en veiligheid	Handhaving	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet 	<ul style="list-style-type: none"> • APV • Visverordening
		<ul style="list-style-type: none"> • Winkeltijdenwet 	<ul style="list-style-type: none"> • Marktverordening/ APV • Kermisverordening APV
	Brandweer en rampenbestrijding	<ul style="list-style-type: none"> • Brandweerwet 1995 	<ul style="list-style-type: none"> • GR regionale brandweer
	Brandbeveiligingsvergunningen	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening Brandbeveiligingsvergunningen
		<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> •
Vreemdelingenzaken en integratie	Vreemdelingenzaken	<ul style="list-style-type: none"> • Vreemdelingenwet 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening vreemdelingenzaken
	Integratie	<ul style="list-style-type: none"> • Wet inburgering nieuwkomers • ROA/VVTV 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening nieuwkomers
			<ul style="list-style-type: none"> • Verordening/raadsbesluit asielbeleid
Verkeer en Vervoer	Wegenbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Wegenverkeerswet 1994 	<ul style="list-style-type: none"> •
		<ul style="list-style-type: none"> • Besluit administratieve bepalingen wegverkeer 	<ul style="list-style-type: none"> •
		<ul style="list-style-type: none"> • Wet personenvervoer 	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitatieovereenkomst openbaar vervoer • Verordening standplaatsen openbaarvervoer
		<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> •
		<ul style="list-style-type: none"> • Taxiwet 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke regeling taxivervoer
Groen en milieubeheer	Groenbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Boswet • Kaderwet LNV-subsidies 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidieverordening • Subsidieverordening
	Afvalstoffenbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening op afvalstoffenheffing
	Rioolbeheer en reiniging	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet • Wet op de waterhuishouding • Waterleidingwet 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening op riool- en reinigingsrechten • Lozingsverordening
	Milieubeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Wet belastingen op milieugrondslag 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening milieubeheer
Stedelijke ontwikkeling, wonen en economie	Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wet ruimtelijke ordening • Besluit op de ruimtelijke ordening 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening inzake exploitatie van gronden • Nota grondbeleid • Bouwverordening (leges)
	Intensivering Stedelijke Vernieuwing	<ul style="list-style-type: none"> • Wet ISV 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsplannen
	Telecommunicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Telecommunicatiewet 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening op de telecommunicatie •

Programma's/ producten	Specifieke activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
	Wonen, economie en beheer gemeentelijke panden en accommodaties	<ul style="list-style-type: none"> • Leegstandswet • Woningwet • Huurprijzenwet woonruimte • Huisvestingswet • Huurwet • Huursubsidiewet • Besluit woninggebonden subsidies • Wet bevordering eigen woningbezit 	<ul style="list-style-type: none"> • Huisvestingsverordening • Gemeentelijk beleid accommodatiebeheer en vergoeding beschikbaarstelling gemeentelijke accommodaties
Zorg, Welzijn en Sport	Algemeen welzijn en sport	<ul style="list-style-type: none"> • Welzijnswet 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidieverordening
	Gehandicaptenzorg	<ul style="list-style-type: none"> • Wet Voorziening Gehandicapten 	<ul style="list-style-type: none"> • WVG verordening
	Kinderopvang	<ul style="list-style-type: none"> • Wet basisvoorziening kinderopvang 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening kinderopvang
		<ul style="list-style-type: none"> • Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten 	<ul style="list-style-type: none"> •
Jeugd, onderwijs en cultuur	Verzorgen basis- en speciaal-onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> • Wet primair onderwijs • Wet op de basiseducatie • GOA • OALT 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening basis en speciaal onderwijs • Verordening leerlingenvervoer
		<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> •
	Cultuur en lokale media	<ul style="list-style-type: none"> • Mediawet • Wet op het specifiek cultuurbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidieverordening
Volksgezondheid	Ambulance vervoer	<ul style="list-style-type: none"> • Wet ambulancevervoer 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening ambulance vervoer
	Ongediertebestrijding	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentewet 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening op de ongediertebestrijding
Werk en inkomen	Sociale inkomensvoorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • Wet Werk en Bijstand 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening maatregelen en toeslagen WWB • Verordening/ raadsbesluiten inzake bijzondere bijstand
		<ul style="list-style-type: none"> • IOAW en IOAZ 	<ul style="list-style-type: none"> •
		<ul style="list-style-type: none"> • Sociale en Fiscale wetgeving 	<ul style="list-style-type: none"> •
	Werkgelegenheid	<ul style="list-style-type: none"> • Wet Werk en Bijstand • Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars 	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening/ raadsbesluiten inzake gesubsidieerde arbeid
	Schuldhelpverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Wet op het kredietbeheer 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijk beleid stadsbank/ schuldhelpverlening

Bijlage 2: Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd.

Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportage kunnen de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management als regel van toepassing zijn.

	Aantal per jaar	Toelichting
Audit -commissie	1 of 2	De gemeenteraad is opdrachtgever aan de accountant. De audit-commissie is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. Met de audit-commissie kan voorafgaand aan de controle een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming inzake de nadere invulling van de controleopdracht. Wellicht kan dit worden gecombineerd met het pre-audit gesprek dat ambtelijk wordt gevoerd. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen tussentijdse worden teruggekoppeld naar de audit-commissie. Daarnaast zullen de bevindingen van de eindejaarscontrole (op basis van het concept en definitief rapport van bevindingen) worden besproken in de audit-commissie.
Hoofd Middelen	veelvuldig	Het hoofd Middelen is voor de accountant het eerste aanspreekpunt. Er zijn drie natuurlijke momenten: het pre-audit gesprek, de bespreking van de interim-controle en van de eindejaarscontrole. Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.
College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	op verzoek	Diverse actuele ontwikkelingen.

Bijlage 3: Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter dan wel verslag van bevindingen interim-controle	Na afronding van de interim-controle.	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen. Voortgang groeiproces invoering rechtmatigheid.	Raad
Verslag van bevindingen	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Wettelijk: De vraag of inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen op het gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken rapporteringstoleranties. Relatie tussen de controletolerantie ingevolge controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Raad
Controleverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Het oordeel van de accountant over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad