

**BELEIDSKADER
RECHTMATIGHEID EN ACCOUNTANTSCONTROLE
(CONTROLEPROTOCOL) 2014
GEMEENTE LEUSDEN**

December 2014

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Wettelijk kader	3
2	Algemene uitgangspunten voor de controle	3
3	Controletoleranties	3
3.1	Goedkeuringstolerantie	3
3.2	Rapporteringstolerantie	3
4	Reikwijdte van de controle op rechtmatigheid	4
5	Normen-en toetsingskader rechtmatigheid	4
5.1	Collegebesluiten	4
6	Hardheidsclausule	4
	Bijlage 1: Toelichting rechtmatigheidscriteria	4
	Bijlage 2: Normenkader rechtmatigheid	9

1 Inleiding

Bij besluit van 17 februari 2011 heeft de raad aan Ernst & Young Accountants LLP opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in art. 213 van de Gemeentewet uit te voeren. Voor de uitvoering van de accountantscontrole stelt de raad kaders vast. Dat vindt in dit controleprotocol plaats. Het object van controle is de jaarrekening en het gevoerde financieel beheer.

1.1 Wettelijk kader

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de raad nadere richtlijnen geven voor te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties. Deze richtlijnen zijn beschreven in de Controleverordening en uitgewerkt in dit protocol.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle

De controle van de jaarrekening door de accountant wordt gericht 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 balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen;

3 Controletoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt zich op het ontdekken van belangrijke fouten. De accountant dient zich daarbij te baseren op risicoanalyse, de vastgestelde tolerantiegrenzen, statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

De accountant richt zijn controle zo in dat rekening wordt gehouden met de rapporteringtolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die het vastgestelde bedrag overschrijden en alle vastgestelde onderwerpen ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

3.1 Goedkeuringstolerantie

De raad geeft de accountant de volgende algemene goedkeuringstoleranties mee om te rekenen in de controle. Deze toleranties zijn gelijk gesteld aan het wettelijk minimum.

	Strekking accountantsverklaring:			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

3.2 Rapporteringtolerantie

De rapporteringtolerantie die door de raad wordt aangegeven is € 50.000. Dit houdt in dat de accountant alle geconstateerde fouten en onzekerheden die dit bedrag te boven gaan rapporteert in zijn verslag van bevindingen. N.B.: Bij de analyse van de verschillen tussen begroting en rekening in de jaarstukken wordt ook uitgegaan van een bedrag van € 50.000.

4 Reikwijdte van de controle op rechtmatigheid

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

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

De raad geeft met dit beleidskader invulling aan de reikwijdte en uitsluitingen van het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het M&O-criterium. Voor een verdere toelichting zie *bijlage 1*.

5 Normen-en toetsingskader rechtmatigheid

Het normen-en toetsingskader wordt jaarlijks geactualiseerd. In *bijlage 2* treft u het normen en toetsingskader aan. In deze bijlage wordt ook de externe regelgeving opgenomen.

5.1 Collegebesluiten

Collegebesluiten worden alleen beoordeeld op aanwezigheid wanneer ze een uitwerking zijn van hogere wet- en regelgeving en/of besluiten van de raad én wanneer er financiële beheershandelingen uit volgen. Uitgaande van het basisniveau voor rechtmatigheid worden er geen collegebesluiten en/of regelingen expliciet benoemd binnen het normenkader.

6 Hardheidsclausule

Ondanks het feit dat het normenkader zorgvuldig is opgesteld is het onmogelijk te garanderen dat dit kader hiermee limitatief is. Dat betekent dat in die gevallen waarin de interne wet- en regelgeving zoals die is opgenomen in het normenkader niet voorziet, dan wel (interpretatie)ruimte laat, het College gemandateerd is om beslissingen te nemen. Wanneer het College van dit mandaat gebruik maakt, legt het hierover verantwoording af in de jaarrekening.

Bijlage 1: Toelichting rechtmatigheidscriteria

Begrotingscriterium

Algemeen

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

- de programmabegroting met toelichting;
- de begrotingswijzigingen met toelichting zoals blijkend uit de tussentijdse rapportages (Voor- en Najaarsnota) en raadsbesluiten.

Begrotingsafwijkingen worden in de jaarrekening/het jaarverslag toegelicht.

Begrotingsafwijkingen

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

Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.		X
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.	X	
Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen		X
Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente er voor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. - geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - geconstateerd na verantwoordingsjaar	X	X
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - jaar van investeren - afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	X

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium richt zich op het handelen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Aangezien de hoeveelheid wet- en regelgeving te groot is om een volledige controle op de naleving hiervan mogelijk te maken, stelt de raad kaders ten aanzien van de omvang en invulling van de controleopdracht aan de accountant.

A. Kader omvang van de controle

Met betrekking tot de omvang van de controle is een controleprogramma opgesteld, waarbij de lijst van interne regelgeving (= bijlage bij dit beleidskader) door de accountant wordt ingepast bij de controle van de relevante bedrijfsprocessen.

B. Kader invulling controleopdracht

Met betrekking tot de invulling van de controle is een kader opgesteld, waarbij de volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij de controleopdracht aan de accountant:

- a. Niet-financiële verordeningen worden buiten beschouwing gelaten bij het rechtmatigheidoordeel;
- b. (Deels) financiële verordeningen worden alleen beoordeeld op artikelen waaruit financiële beheershandelingen volgen;
- c. Gemeentelijke beleidsnota's worden buiten beschouwing gelaten bij het rechtmatigheidoordeel, tenzij anders is aangegeven door de raad in een verordening;
- d. Collegeregelingen worden alleen beoordeeld op aanwezigheid wanneer ze een uitwerking zijn van hogere wet- en regelgeving en/of besluiten van de raad én wanneer er financiële beheershandelingen uit volgen.
- e. De financiële- en controleverordening (art. 212, 213 GW), worden integraal als basisdocumenten betrokken in de controle.

Misbruik en & Oneigenlijk gebruik -criterium

Definitie M&O

- *Misbruik*
De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik maken van overheid/gemeentelijke regelingen.
- *Oneigenlijk gebruik*
De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheid/gemeentelijke regelingen geen (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling.

Te denken is hierbij aan subsidies, kwijtschelding en uitkeringen, maar ook om de juistheid en volledigheid van opbrengsten (bijvoorbeeld de verstrekte gegevens die hebben geleid tot het opleggen van gemeentelijke belastingen.) M&O beleid is gericht op verstrekkingen aan derden en is daarom extern gericht. Het beleid betreffende misbruik en oneigenlijk gebruik is situationeel vastgelegd in wetten, verordeningen, interne richtlijnen en procedures.

Risicogebieden M&O

Hieronder zijn de belangrijkste risicogebieden weergegeven, waarbij sprake is van M&O-gevoeligheid. Van M&O- gevoeligheid is sprake zodra de aanspraak op een uitkering, de verplichting om een heffing te betalen of het verstrekken van een vergunning of subsidie afhankelijk is van gegevens die door een belanghebbende zelf moeten worden verstrekt. Dit maakt maatregelen noodzakelijk om te kunnen borgen dat er geen sprake is van misbruik en oneigenlijk gebruik.

1. *Subsidies*
Het beleid ten aanzien van subsidies is vastgelegd in de betreffende verordeningen. In de verordening is bepaald aan welke voorwaarden instellingen moeten voldoen en welke informatie zij moeten overleggen. Beoordeling van deze informatie en toetsing aan de voorwaarden vindt plaats in het proces van subsidievaststelling.
2. *Leerlingenvervoer*
Op grond van de verordening leerlingenvervoer worden (individuele) bijdragen verstrekt voor vervoer. In deze verordening is vastgelegd welke voorwaarden er gelden en welke informatie moet worden overlegd. Beoordeling van de informatie en toetsing aan de voorwaarden vindt plaats bij de beoordeling van de aanvraag.
3. *Sociale verstrekkingen in geld en natura*
Het betreft hier onder andere uitkeringen in de vorm van geld. Daarnaast kan het gaan om verstrekkingen in natura zoals re-integratietrajecten, vergoeding voor woningaanpassingen en het verstrekken van hulpmiddelen voor gehandicapten. Voorwaarden rond de beoordeling van aanvragen voor deze categorie verstrekkingen liggen vast in diverse verordeningen en uitvoeringsregels.
4. *Burgerzaken*
De procedure van uitgifte van onder andere reisdocumenten is gedetailleerd weergegeven in wettelijke voorschriften. Naleving hiervan wordt cyclisch getoetst door middel van (externe) audits.
5. *Belastingen en heffingen*
Elementen binnen de belastingoplegging die M&O gevoelig zijn betreffen: vaststelling WOZ-waarden, aanslagoplegging, invordering en kwijtschelding. Belastingheffing en de waardebepaling vinden plaats aan de hand van wettelijke regelingen.
6. *Vergunningsverlening*
Als gemeentelijke overheid wordt een scala aan vergunningen verleend (bouwvergunningen, vergunningen vanuit de APV, etc..) Ook hierbij kan sprake zijn van misbruik, veelal in de vorm van het verstrekken van niet juiste, of niet volledige informatie. De vereisten voor het afgeven van vergunningen ligt vast in verordeningen, besluiten en andere regelgeving.

Preventieve borging M&O-maatregelen

A. Borging M&O in de beleidsvoorbereiding/regelgeving

M&O dient zoveel mogelijk preventief geborgd te worden. Van op te stellen regelgeving en richtlijnen, zoals gemeentelijke verordeningen, beleids- en uitvoeringsregelingen, dienen daarom M&O maatregelen integraal onderdeel uit te maken. De volgende richtlijnen dienen meegenomen te worden om tot een kwalitatief goede preventieve borging te kunnen komen:

1. *Kenbaarheid van de regeling*
Er mag geen onzekerheid bestaan over de interpretatie van de geldende regelgeving. Een regeling dient daarom zoveel mogelijk te voldoen aan de principes van eenvoud, inzichtelijkheid en begrijpelijkheid. Dit ter voorkoming van situaties waarbij sprake is van *niet* opzettelijk misbruik en oneigenlijk gebruik.
2. *Controlemaatregelen voor misbruikgevoelige elementen*
Misbruikgevoelige elementen in de regelgeving onderkennen en onderzoeken op welke wijze dit misbruik kan worden voorkomen. De controlemogelijkheden en bevoegdheden van de organisatie dienen hierbij duidelijk geformuleerd te worden en in de regeling te worden opgenomen of op een andere wijze te worden vastgelegd.
3. *Informatieplicht derden*
In de regeling dient te worden voorzien in de verplichting voor een derde-belanghebbende om binnen het kader van de regeling alle gegevens volledig en naar waarheid te verstrekken. Deze gegevens vormen de basis voor de vaststelling van de rechten/plichten van de derden. Het is hierbij noodzakelijk dat beoordeeld kan worden of, en in hoeverre de door de derden verstrekte gegevens voldoende betrouwbaar zijn. Voor interne toetsing van het naleven van de voorwaarden rond het vaststellen van

rechten en verplichtingen van derden is het noodzakelijk dat bij toetsing sprake is van een zichtbare vastlegging door de toetser (parafen, e.d.).

4. *Communicatie richting derden*

Belanghebbenden dienen op een gestructureerde wijze te worden geïnformeerd over hun informatieplicht en de van toepassing zijnde voorwaarden (folders, persoonlijke voorlichting, etc.).

5. *Sanctiemogelijkheden*

De mogelijkheid om bij niet-naleving een sanctie te kunnen opleggen vergroot de handhaafbaarheid. Binnen aanpassing en invoering van regelgeving beoordelen of een sanctie wenselijk en mogelijk is.

B. Borging M&O in werkprocessen

Maatregelen in het kader van M&O maken integraal onderdeel uit van de werkprocessen in de organisatie. De beleidsinhoudelijke afdelingen zijn verantwoordelijk voor het opnemen van afdoende M&O maatregelen binnen de werkprocessen. De opzet van de administratieve organisatie zal per risicogebied verschillen en vereist dus maatwerk. Ondanks dit feit kan een aantal activiteiten worden benoemd die in elk risicogebied van toepassing kunnen zijn. Deze gebieden zijn in het onderstaande overzicht opgenomen. Hierbij is tevens aangegeven welk type M&O- maatregelen van toepassing zijn. Deze vallen in zijn algemeenheid samen met de reeds aanwezige AO/IC-maatregelen. Gelet hierop vervult de adviseur Bedrijfsvoering en Control als verantwoordelijke voor de uitvoering van de interne controle een ondersteunende rol om ertoe bij te dragen dat er voldoende M&O waarborgen aanwezig zijn.

Activiteiten	Gebieden	M&O-maatregelen
Innen	Debiteurenbeheer	Functiescheiding, kwijtscheldingsprocedures, bank-en kasprocedures, inbouwen van controles
Werken/diensten door derden	Aanbestedingen, aangaan verplichtingen	Functiescheiding, aanbestedingsprocedures, inbouwen van controles
Uitkeringen	Subsidies, uitkeringen, toelagen	Functiescheiding, inbouwen van controles
Handhaven	Toezicht, controle, opsporing en sancties	Functiescheiding, selectie en screening personeel, vastlegging via rapportages, sanctiemaatregelen
Geld Contant/giraal	Declaraties, kasbeheer en girale geldstromen	Beperking contant geldverkeer, functiescheiding, bank-en kasprocedures, inbouwen van controles
Goederen	Aanschaf, beheer en gebruik	Fysieke beveiliging, voorraadbeheer, inventarisaties, registratie eigendommen
Informatie	Documenten, dossiers	Informatiebeveiligingsbeleid, fysieke toegangsbeveiliging, archiefbeheer.

Repressieve borging M&O maatregelen

Vastgesteld dient te worden dat de M&O maatregelen worden nageleefd en of de kwaliteit van de maatregelen voldoende is. Hiertoe zal achteraf getoetst worden op 'bestaan en werking' van het aanwezige M&O beleid. Het gaat hierbij om verbijzonderde controles, specifieke accountantsverklaringen, reviews en audits. Deze toetsing achteraf zal in belangrijke mate gecoördineerd en/of uitgevoerd worden door de adviseur Bedrijfsvoering & Control.

Aan de hand van een risico-inventarisatie zal binnen de M&O-gevoelige terreinen een prioritering worden aangebracht. Op basis hiervan jaarlijks een aantal werkprocessen toetsen op naleving van het geformuleerde M&O-beleid. Deze toetsing zal zoveel mogelijk worden ingepast binnen de bestaande (verbijzonderde) interne controle systematiek. De beoordeling zal plaatsvinden aan de hand van de uitgangspunten van dit beleidskader en eventueel gestelde voorwaarden in relevante hogere wet- en regelgeving. De bevindingen zullen worden vastgelegd en worden vertaald in aanbevelingen en actiepunten welke teruggekoppeld worden aan de verantwoordelijke afdeling. De accountant zal erop toezien dat het systeem van waarborgen in het kader van M&O voldoende is en zal hierover rapporteren binnen de geëigende rapportagestructuur.

Bijlage 2: Normenkader rechtmatigheid

Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd. Hieronder treft u het normen kader aan, zoals dat gebruikt wordt voor de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening.

Normenkader		
	Verordening	Jaar
1	Verordening rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand 2014	2014
2	Verordening raadswerk	2012
4	Organisatiebesluit Leusden	2013
5	Verordening reinigingsheffingen	2014
6	Afvalstoffenverordening	2014
7	Verordening brandweerrechten	2010
8	Verordening hondenbelasting	2014
9	Legesverordening	2014
10	Verordening lijkbezorgingsrechten	2014
11	Verordening op de heffing en invordering van marktgeden	2014
12	Verordening onroerendezaakbelastingen	2014
13	Verordening precariobelasting	2014
14	Verordening riolaansluitrecht	2014
15	Verordening rioolheffing	2014
16	Verordening toeristenbelasting	2014
17	Parkeerverordening	1998
18	Financiële verordening gemeente Leusden	2011
19	Controleverordening gemeente Leusden	2004

	Normenkader	
20	Treasurystatuut (wijziging 9/11/2011)	2010
21	Beheersverordening gemeentelijke begraafplaats Oud Leusden	1992
22	Verordening Provinciale Starterslening Leusden	2009
23	Erfgoedverordening Leusden	2012
24	Procedureregeling planschadevergoeding	2005
25	Verordening persoonsgebonden budget WSW	2008
26	Verordening cliëntenparticipatie WSW	2008
27	Verordening toeslagen en verlaging Wet Werk en Bijstand	2011
28	Verordening langdurigheidtoeslag WWB	2012
29	Verordening toeslagen en verlagingen WWB	2013
30	Verordening re-integratie WWB, IOAW en IOAZ	2013
31	Verordening cliëntenparticipatie sociale zekerheid gemeente Leusden	2012
32	Verordening tegemoetkoming kinderopvang	2011
33	Verordening Wet Inburgering	2009
32	Verordening maatregelen Wwb, loaw en loaz	2013
34	Verordening voorzieningen Wmo Leusden	2012
35	Verordening WMO adviesraad	2008
36	Verordening leerlingenvervoer	2012
37	Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gem. Leusden	2003
38	Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs gem. Leusden	1998
39	Algemene subsidieverordening	2013
40	Exploitatieverordening	2003

Externe regelgeving

	Categorie	Normenkader
1	Algemeen:	<ul style="list-style-type: none"> - Grondwet - Burgerlijk Wetboek - Gemeentewet - Wet gemeenschappelijke regelingen - Algemene Wet Bestuursrecht - Ambtenarenwet
2	Basis wetgeving betrekking hebbend op financiële beheershandelingen:	<ul style="list-style-type: none"> - Besluit Begroting en Verantwoording - Financiële verhoudingswet (o.a. Gemeentefonds) - Fiscale wetgeving, inclusief de Wet op het BTW- compensatiefonds - Sociale verzekeringswetten - CAR/UWO - Wet Financiering decentrale overheden en de Regeling uitzettingen en derivaten door decentrale overheden (Ruddo) - EU-aanbestedingsregels - EU- staatssteunregels - Aanbestedingswet - Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector - Wijzigingswet Wet financiering decentrale overheden (verplicht schatkistbankieren)
3	Specifieke wetgeving betrekking hebbend op financiële beheershandelingen:	<ul style="list-style-type: none"> - Wet waardering onroerende zaken - Wet inburgering nieuwkomers - Wet rechten burgerlijke stand - Huurprijzenwet woonruimte - Huursubsidiewet - Wet bevordering eigenwoning bezit - Wet voorziening gehandicapten - Wet maatschappelijke ondersteuning - Wet basisvoorziening kinderopvang - Algemene Wet bijzondere ziektekosten - Wet op het primair onderwijs - Wet op de basiseducatie - WEB - Wet collectieve preventie volksgezondheid - Besluit jeugdgezondheidszorg - Wet op het specifiek cultuurbeleid - Wet Werk en Bijstand - IOAW / IOAZ / BBZ - WSW - Wet op het krediet beheer - Stimuleringsregeling hoogwaardige handhaving - Europese subsidieregelingen