



Gemeente Leusden

**BELEIDSKADER
RECHTMATIGHEID EN ACCOUNTANTSCONTROLE
(CONTROLEPROTOCOL) 2021
GEMEENTE LEUSDEN**



Augustus 2021

Inhoud

1	Algemeen	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Doelstelling	3
1.3	Wettelijk kader	3
2	Algemene uitgangspunten voor de controle	3
3	Controletoleranties	4
3.1	Algemeen	4
3.2	Goedkeuringstolerantie	4
3.3	Rapporteringstolerantie	4
4	Reikwijdte van de controle op rechtmatigheid	5
5	Normenkader rechtmatigheid	5
5.1	Collegebesluiten	5
6	Toetsingskader	5
7	Rapportering door de accountant	6
7.1	Bevindingen	6
7.2	Uitgangspunten voor de rapportagevorm	6
7.3	Controleverklaring	6
8	Hardheidsclausule	6
Bijlagen		7
	Bijlage I: Toelichting rechtmatigheidscriteria	7
	Bijlage II: Normenkader rechtmatigheid	12
	Bijlage III: Toetsingskader	16
	Bijlage IV: Verordeningen Gemeente Leusden die geen bepalingen omvatten over financiële beheershandelingen	17

1 Algemeen

1.1 Inleiding

Bij besluit van 12 november 2020 heeft de raad aan Eshuis Accountants & Adviseurs opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in art. 213 van de Gemeentewet uit te voeren. In dit controleprotocol wordt ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole in hoofdlijnen een aantal zaken nader geregeld door de gemeenteraad. Het object van controle is de jaarrekening en het gevoerde financieel beheer.

1.2 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 jaarrekening van de gemeente Leusden.

1.3 Wettelijk kader

In artikel 213 lid 1 van de Gemeentewet wordt voorgeschreven 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 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring 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 goedkeuringstoleranties en (afwijkende) rapporteringstoleranties. Tevens wordt in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is. De voor de toetsing door de accountant relevante wet- en regelgeving is in dit controleprotocol opgenomen.

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;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie als bedoeld in artikel 1 sub c van de Controleverordening gemeente Leusden: " het overeenstemmen van het tot stand komen van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan met de relevante wet- en regelgeving, zoals bedoeld in het Besluit accountantscontrole gemeenten".

3 Controletoleranties

3.1 Algemeen

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt zich op het ontdekken van belangrijke fouten. De accountant richt zijn controle zo in dat rekening wordt gehouden met de rapporteringstolerantie 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.

3.2 Goedkeuringstolerantie

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 wordt beïnvloed.

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 controleverklaring accountant:			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$ (= € 760.870)	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$ (= € 2.282.610)	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

3.3 Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. De rapporteringstolerantie heeft betrekking op het vastgestelde bedrag waarboven de accountant geconstateerde fouten en onzekerheden altijd opneemt in de rapportage van controlebevindingen. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. De rapporteringstolerantie die door de raad wordt aangegeven is € 50.000.

N.B.: Bij de analyse van de verschillen tussen begroting en rekening in de jaarstukken wordt ook uitgegaan van een bedrag van € 50.000 per taakveld.

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 I*.

5 Normenkader rechtmatigheid

De accountantscontrole op rechtmatigheid is in beginsel veelomvattend: alle bepalingen met een (mogelijk) financieel gevolg zijn onderwerp van controle. De accountantscontrole is erop gericht vast te stellen, dat de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Om richting te geven aan de accountantscontrole is het noodzakelijk tot een afbakening te komen van de te controleren onderwerpen die van belang zijn voor de accountantscontrole. De accountantscontrole op rechtmatigheid maakt gebruik van het normenkader. Het normenkader bestaat uit een overzicht van externe wetgeving en interne regelgeving die bepalingen bevatten over **financiële** beheershandelingen en wordt jaarlijks geactualiseerd. Voor het geactualiseerde normenkader wordt verwezen naar *bijlage II*. Verder zijn er ook verordeningen die geen bepalingen over financiële beheershandelingen bevatten voor de rechtmatigheid. Een overzicht hiervan is opgenomen in *bijlage IV*.

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 Toetsingskader

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de accountantscontrole en ook na de invoering van de rechtmatigheidsinvoering (naar verwachting vanaf boekjaar 2022) voor de eigen verbijzonderde interne controle moet het worden geoperationaliseerd. Dit gebeurt via het toetsingskader.

De gemeenteraad geeft in het toetsingskader aan op welke terreinen de raad wil dat de accountant en na de invoering van de rechtmatigheidscontrole het college controle uitvoert met betrekking tot rechtmatigheid.

In het toetsingskader zijn die verordeningen opgenomen die direct financieel belang omvatten. Daarbij zijn verordeningen die slechts tot een zeer beperkte geldstroom leiden achterwege

gelaten. Voor de grensbepaling is aansluiting gezocht bij de rapporteringstolerantie. Deze grens ligt bij een bedrag van € 50.000. Voor het geactualiseerde toetsingskader wordt verwezen naar bijlage III.

7 Rapportering door de accountant

7.1 Bevindingen

Na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant de bevindingen in het kort weergegeven als volgt:

Interimcontrole en managementletter

Het doel van de interim controle is een beeld krijgen van de mate waarin de organisatie de bedrijfsvoering intern beheerst. De uitkomsten hiervan worden middels een managementletter uitgebracht aan het college van Burgemeester en Wethouders._

Controle jaarrekening en verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt na afronding van de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen (het accountantsverslag) uitgebracht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het College van Burgemeester en Wethouders. In het accountantsverslag 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 daarvan waarborgen.

7.2 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard en het financiële gevolg of risico. Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3.3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde informatieverzorging en dataverwerking, indien en voor zover relevant voor de accountantscontrole en van bestuurlijke betekenis.

7.3 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 opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

8 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.

Bijlagen

Bijlage I: Toelichting rechtmatigheidscriteria

Begrotingscriterium

Algemeen

Bij de rechtmatigheidscontrole vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd.

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

De algemene lijn is dat begrotingsafwijkingen die binnen de beleidskaders van de raad passen niet meegewogen worden in het accountantsoordeel. 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 kostendeekkende 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		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 rechtmatigheidsoordeel;
- b. (Deels) financiële verordeningen worden alleen beoordeeld op artikelen waaruit financiële beheershandelingen volgen;
- c. Gemeentelijke beleidsnota's worden buiten beschouwing gelaten bij het rechtmatigheidsoordeel, 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 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 waardebeoordeling vinden plaats aan de hand van wettelijke regelingen.

6. *Vergunningsverlening*

Als gemeentelijke overheid wordt een scala aan vergunningen verleend (omgevingsvergunningen, 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 toetsers (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 wordt jaarlijks een aantal werkprocessen getoetst 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 II: Normenkader rechtmatigheid

Het normenkader bestaat uit een overzicht van externe wetgeving en interne regelgeving die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen. Hieronder treft u het normenkader aan, zoals dat gebruikt wordt voor de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening.

Nr.	Proces	Extern/intern	Regelgeving / verordening
1.	Financiële administratie	Extern	Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)
1.1	Begrotingswijzigingen	Intern	Financiële verordening gemeente Leusden 2017
1.2	Debiteurenbeheer	Extern	Gemeentewet
		Extern	Wet financiële verhouding
		Extern	Wet Gemeentelijke schuldsanering
		Extern	Wet op de Omzetbelasting
1.3	Belastingen	Extern	Wet op het BTW Compensatiefonds (BCF)
		Extern	Wet op de Vennootschapsbelasting
2.	Treasury	Extern	Wet financiering decentrale overheden (FIDO)
		Extern	Wet Houdbare overheidsfinanciën (Hof)
		Extern	Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden
		Extern	Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden
		Extern	Regeling schatkistbankieren decentrale overheden
		Extern	Besluit Leningsvoorwaarden lagere overheid
		Extern	Treasuryverordening Leusden 2016
		Intern	Verordening Duurzaamheidslening Leusden 2010
		Intern	Verordening Provinciale Starterslening Leusden 2009
		Intern	Verordening VROM Starterslening 2007
		Intern	
3.	Inkopen en aanbestedingen	Extern	Aanbestedingswet 2012
		Extern	EU-aanbestedingsregels en -richtlijnen

4.	Belastingen en heffingen	Extern Extern Extern Extern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern	Algemene wet inzake Rijksbelastingen Wet waardering onroerende zaken Algemene termijnwet Invorderingswet 1990 Leidraad invordering gemeentelijke belastingen 2015 gemeente Leusden Verordening onroerende-zaakbelastingen 2021 Verordening toeristenbelasting 2021 Verordening hondenbelasting 2021 Verordening precariobelasting 2021 Verordening lijkbezorgingsrechten 2021 Verordening reinigingsheffingen 2021 Verordening riolaansluitrecht 2021 Verordening rioolheffing 2021 Afvalstoffenverordening 2017
5.	Personeel en salarisadministratie	Extern Extern Extern Extern Extern Extern Extern Extern Intern	Ambtenarenwet Wet op de loonbelasting Sociale verzekeringswetten Pensioenwet CAR/UWO Werkkostenregeling (WKR) Wet normering topinkomens (WNT) Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden Verordening rechtspositie raads- en fractievertegenwoordigers Leusden 2019
6.	Subsidies	Extern Intern	Algemene wet Bestuursrecht (AWB) Algemene Subsidieverordening Leusden 2017
7.	Omgevingsvergunningen	Extern Extern Extern Extern Intern	Wet algemene bepalingen (Wabo) Woningwet Wet Ruimtelijke Ordening Wet Natuurbescherming Legesverordening 2021

8.	Sociaal Domein	Extern	Participatiewet
8.1	Uitkeringen en inkomensondersteuning en participatiewet	Extern Extern Extern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern	Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) Welzijnswet IOAW en IOAZ Verordening maatregelen Participatiewet, IOAW en IOAZ 2018 Verordening participatieraad gemeente Leusden 2018 Verordening individuele studietoelage Participatiewet 2017 Verordening cliëntenparticipatie Wet sociale werkvoorziening 2017 Verordening re-integratie Participatiewet Verordening tegenprestatie 2015 Verordening individuele inkomenstoelage 2015 Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive Verordening Persoonsgebonden budget begeleid werken Wet sociale werkvoorziening.
8.2	Jeugdzorg	Extern Extern Intern	Jeugdwet Wet gemeenschappelijke regelingen Verordening maatschappelijke ondersteuning Leusden 2021
8.3	Wet maatschappelijke ondersteuning	Extern Intern	Uitvoeringsbesluit Wmo Verordening maatschappelijke ondersteuning Leusden 2021
9.	Grondexploitatie	Extern Intern Intern	Besluit ruimtelijke ordening Nota Grondbeleid 2020-2025 Nota Kostenverhaal 2019 gemeente Leusden
10.	Onderwijs (onderwijshuisvesting & leerlingenvervoer)	Extern Extern Extern Intern Intern Intern	Wet op het primair onderwijs Wet op het voortgezet onderwijs Wet op de expertisecentra Verordening leerlingenvervoer 2015 Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Leusden 2015 Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs gemeente Leusden

11.	Leges burgerzaken	Extern Extern Intern	Wet basisregistratie personen (BRP) Paspootwet Legesverordening 2021
12.	Overige	Intern	Wegsleepverordening gemeente Leusden 2013 Huisvestingsverordening Leusden 2015 Verlegregeling Leusden 2015

Bijlage III: Toetsingskader

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de accountantscontrole, en ook na de invoering van de rechtmatigheidsinvoering voor de eigen verbijzonderde interne controle, moet het worden geoperationaliseerd. Dit gebeurt via het toetsingskader. De gemeenteraad geeft in het toetsingskader aan op welke terreinen de raad wil dat de accountant, en na de invoering van de rechtmatigheidscontrole het college, controle uitvoert met betrekking tot rechtmatigheid. Kern van het toetsingskader is dat wordt aangegeven aan welke bepalingen al dan niet financiële consequenties worden verbonden (uitwerking van het voorwaardencriterium). Voor het kunnen uitvoeren van een rechtmatigheidscontrole in de huidige situatie is het in eerste instantie voldoende als aan de accountant alle verordeningen met financiële gevolgen worden verstrekt. Hiervoor zijn in de bijlage normenkader de verordeningen opgenomen die een direct financieel belang omvatten.

Dat laat onverlet dat de gemeente verantwoordelijk is voor het inrichten van de beheersorganisatie en het bepalen welke beheersmaatregelen getroffen moeten worden om te waarborgen dat de bepalingen uit de externe en interne regelgeving worden nageleefd. In de praktijk vormt het toetsingskader een hulpmiddel als tussenstap tussen het normenkader en de inrichting van de beheerorganisatie. Hiermee wordt aangegeven welke bepalingen uit de regelgeving in het normenkader financiële consequenties hebben. Dit helpt bij:

- Het gestructureerd en planmatig inrichten van de beheersorganisatie, door een duidelijke link te leggen tussen het (abstracte) normenkader en de (concrete) beheersmaatregelen.
- Het maken van risicoanalyses en kosten/batenafwegingen door een gerichte focus op (alleen) de relevante bepalingen uit de regelgeving.
- De afstemming met de externe accountant, die bij de controle van de jaarrekening ook gebruik kan maken van een reeds aanwezig toetsingskader.

In deze bijlage wordt een eerste aanzet gegeven voor het toetsingskader, waarmee wel als eerste stap de verordeningen worden uitgesloten welke niet relevant zijn voor het toetsingskader. Daarbij zijn verordeningen die jaarlijks slechts tot een zeer beperkte geldstroom leiden uitgezonderd voor de (financiële) rechtmatigheidscontrole. Voor de grensbepaling is aansluiting gezocht bij de rapporteringstolerantie. Deze grens ligt bij een bedrag van € 50.000. Wij zijn voornemens het toetsingskader in 2022 verder te gaan uitwerken door op artikelniveau de financiële rechtmatigheid (recht, hoogte en duur) van onze verordeningen aan te geven.

Verordening	Uit te zonderen artikelen voor de rechtmatigheidscontrole	Toelichting uitzonderingen
Verordening lijkbezorgingsrechten 2021	Gehele verordening	I.v.m. gering belang materialiteit
Verordening rioolaansluitrecht 2021	Gehele verordening	I.v.m. gering belang materialiteit
Wegsleepverordening gemeente Leusden 2013	Gehele verordening	I.v.m. gering belang materialiteit
Huisvestingsverordening Leusden 2015	Gehele verordening	I.v.m. gering belang materialiteit
Verlegregeling Leusden 2015	Gehele verordening	I.v.m. gering belang materialiteit

Bijlage IV: Verordeningen Gemeente Leusden die geen bepalingen omvatten over financiële beheershandelingen

Onderwerp	Titel	Vastgesteld door:
Bestuur en recht	Archiefverordening gemeente Leusden 2017	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Beleidsregels speelautomatenhal	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Gedragscode voor leden van het college van de gemeente Leusden 2013	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Gedragscode voor raadsleden en fractievertegenwoordigers in de gemeente Leusden 2013	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Inspraakverordening	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Leidingenverordening Leusden 2015	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Speelautomatenhalverordening Leusden 2015	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Telecomverordening Leusden 2015	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening adviescommissie bezwaarschriften Leusden 2020	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening Burgerinitiatief	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening elektronische bekendmaking en kennisgeving VRU 2015	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening elektronische kennisgeving gemeente Leusden 2014	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening Gemeentelijke Antidiscriminatievoorziening 2010	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening interne klachtbehandeling 2006	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Leusden 2006	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening Raadwerk 2018	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand 2014	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening, regelende het instellen en het toekennen van een erepenning van de gemeente Leusden	Gemeenteraad
Financiën en economie	Controleverordening gemeente Leusden	Gemeenteraad
Bestuur en recht	Verordening basisregistratie personen	Gemeenteraad
Financiën en economie	Verordening Winkeltijden Leusden 2013	Gemeenteraad
Onderwijs	Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid gemeente Leusden	Gemeenteraad
Openbare orde & veiligheid	Algemeen Aanwijzingsbesluit APV Leusden 2013	Gemeenteraad
Openbare orde & veiligheid	Algemene Plaatselijke Verordening Leusden 2019	Gemeenteraad
Openbare orde & veiligheid	Beheersverordening Gemeentelijke Begraafplaats Oud Leusden 1992	Gemeenteraad

Openbare orde & veiligheid	Verordening binnentreden ter uitvoering noodverordeningen	Gemeenteraad
Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer	Bomenverordening 2012 Gemeente Leusden	Gemeenteraad
Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer	Bouwverordening Leusden 2018	Gemeenteraad
Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer	Erfgoedverordening Leusden 2018	Gemeenteraad
Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer	Gemeentelijk rioleringsplan 2019-2023	Gemeenteraad
Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer	Parkeerverordening 1998	Gemeenteraad
Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer	Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade gemeente Leusden	Gemeenteraad
Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer	Verordening naamgeving en nummering	Gemeenteraad
Volkshuisvesting & woningbouw	Reglement op de Monumentencommissie Leusden 2010	Gemeenteraad
Volkshuisvesting & woningbouw	Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht 2017 gemeente Leusden	Gemeenteraad
Volkshuisvesting & woningbouw	Urgentieverordening huisvesting Leusden 2019	Gemeenteraad