

CONTROLEPROTOCOL 2016

**VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING
VAN DE GEMEENTE EEMNES**



Februari 2016

CONTROLEPROTOCOL 2016
VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING
VAN DE GEMEENTE EEMNES

1. INLEIDING

De gemeenteraad van Eemnes heeft bij besluit van 23 april 2014 aan Ernst & Young accountants opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in ex art 213 GW (controleverordening) voor de gemeente Eemnes uit te voeren.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen in dit Controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening 2016 en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar 2016 zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eemnes.

Het protocol is als volgt opgebouwd:

1. Inleiding
2. Algemene uitgangspunten voor de controle
3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties
4. Reikwijdte en normenkader rechtmatigheidstoetsing
5. Operationaliseren normenkader
6. Hardheidsclausule
7. Communicatie & Rapportering accountant

- Bijlagen:
- 1 Toelichting op begrip rechtmatigheid en rechtmatigheidscriteria
 - 2a Toelichting met betrekking tot rechtmatige overschrijdingen
 - 2b De Indemniteitsprocedure
 - 3 Inventarisatie Wet- en regelgeving in kader van de rechtmatigheidscontrole
 - 4 Communicatie

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 jaarrekening 2016 van de gemeente Eemnes.

De raad kan de accountant alleen nadere aanwijzingen geven voor zover dit uitgaat boven de wettelijke minimumeisen.

1.2 Wettelijk kader

De gemeentewet (GW), art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art 197 GW 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 goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

De gemeenteraad heeft op 29 september 2003 de verordening ex art. 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Eemnes vastgesteld. Met dit Controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn op het controlejaar 2016.

1.3 Procedure

In de verordening ex artikel 213 gemeentewet (GW), is ondermeer opgenomen, dat de accountant, indien gewenst, voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van de bevindingen met de raad bespreekt. Verder vindt ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole in ieder geval overleg plaats tussen de accountant en de controller alsmede de financieel adviseur in de BEL Combinatie.

1.4 Relatie met verbonden partijen

De gemeente Eemnes heeft een aantal verbonden partijen die delen van de gemeentelijke uitvoerende taken uitvoeren. Voor deze gemeentelijke taken geldt dat ook bij het uitbesteden het rechtmatigheidsoordeel van invloed is op de goedkeuring van de eigen jaarrekening. In onderstaand overzicht is dit in beeld gebracht met daarbij de manier waarop de rechtmatigheid getoetst wordt.

	Naam Gemeenschappelijke regeling (GR)	Taakveld	Invloed op rechtmatigheid	Maatregelen
1	Werkorganisatie gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren	Diverse gemeentelijke taken	Grote invloed, primaire processen vinden daar plaats	Controleverklaring inzake rechtmatigheid van de GR voorafgaande aan gemeentelijke controleverklaring
2	SOZA HBEL	Gemeentelijke taken Sociaal Domein (excl jeugdzorg)	Grote invloed, primaire processen vinden daar plaats	Controleverklaring inzake rechtmatigheid van de GR voorafgaande aan gemeentelijke controleverklaring
3	Veiligheidsregio Utrecht (VRU)	Regionale samenwerking en uitvoering gemeentelijke taken op gebied brandweer en deels veiligheid.	Beperkte invloed: eigen wettelijke taken	Controleverklaring inzake rechtmatigheid van de GR.

4	Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht	Vergunningverlening en handhaving op gebied milieu, natuur, landschap en veiligheid.	Beperkte invloed	Controleverklaring inzake rechtmatigheid van de GR.
5	GGD Regio Utrecht	Volksgezondheid	Beperkte invloed, eigen wettelijke taken	Controleverklaring inzake rechtmatigheid van de GR.
6	Tomin Groep	Sociale Werkvoorziening	Beperkte invloed	Financiële rechtmatigheid vaststellen o.b.v. gefactureerde bedragen
7	Afvalverwijdering Utrecht (AVU)	Afvalverwijdering	Beperkte invloed	Financiële rechtmatigheid vaststellen o.b.v. gefactureerde bedragen

Naast bovenstaande gemeenschappelijke regelingen heeft de gemeente Eemnes nog de volgende verbonden partijen:

- Vitens
- Provinciale Utrechtse Welstandcommissie
- Stichting Grootschalige Basiskaart Utrecht
- Gemeente Amersfoort (uitvoering deel jeugdzorg)
- Zuidpolder CV
- Zuidpolder Beheer BV
- Gemeentelijke Participatiemaatschappij Zuidpolder Eemnes BV

Deze verbonden partijen voeren geen gemeentelijke taken uit en hebben geen invloed op de financiële rechtmatigheid van de gemeente Eemnes

2. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE (GETROUWHEID EN RECHTMATIGHEID)

Zoals in ex art. 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de jaarrekening door de accountant gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
- 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 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 art. 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten); en
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Een getrouw beeld houdt in dat de uitkomsten van het gevoerde financieel beheer op een juiste manier in de jaarrekening worden weergegeven, er zijn dan geen fouten en/of onzekerheden waardoor het oordeel van de gebruiker (de gemeenteraad) beïnvloed wordt.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dat wil zeggen "in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen". In de bijlage 1 is de uitgebreide toelichting op het begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheidscriteria opgenomen. In bijlage 2A staat beschreven welke afwijkingen van de begroting in het oordeel worden meegenomen.

3. TE HANTEREN GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES

3.1 Jaarrekening algemeen

De accountant gaat in de controle uit van bepaalde goedkeurings- en rapporteringstoleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert daarom 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 balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Bado zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring.

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. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de af te geven controleverklaring.

De rapporteringstolerantie bepaalt wanneer een fout of onzekerheid wordt gerapporteerd. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

In het hierna opgenomen schema is de goedkeuringstolerantie opgenomen, zoals door de gemeenteraad vastgesteld voor het controlejaar 2016. Deze komt overeen met de wettelijke minimumeisen.

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

De totale lasten van de begroting 2016 bedragen € 23,7 miljoen. Op basis van deze begroting betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van € 237.000 en een totaal van onzekerheden van € 711.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Niet-gecorrigeerde fouten moeten aan de raad worden gerapporteerd in het verslag van bevindingen. Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid hoger dan € 5.000 rapporteert. NB: de rapporteringstoleranties van de drie BEL gemeenten en de BEL Combinatie zijn niet geharmoniseerd en variëren van € 5.000 tot € 50.000.

3.2 Specifieke uitkeringen

Vanaf verslagjaar 2006 is het principe van “single information en single audit” van toepassing ten aanzien van een groot aantal specifieke uitkeringen. Hieronder volgt een toelichting op de rapporterings- en goedkeuringstoleranties die daarbij gehanteerd zullen worden.

Rapporteringstoleranties:

Bij besluit van 4 juli 2006 inzake “single information en single audit” voor specifieke uitkeringen heeft de minister van BZK het volgende aangegeven betreffende de rapporteringstolerantie:

In het verslag van bevindingen van de accountant wordt per specifieke uitkering gerapporteerd met een rapporteringstolerantie gebaseerd op de lasten van de specifieke uitkering in het verantwoordingsjaar of, bij meerjarige financiële afrekening op basis van prestatieafspraken, gebaseerd op het totale voorschot per specifieke uitkering, in alle gevallen met een ondergrens van te melden bevindingen van:

- a. € 10.000 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan €100.000 zijn
- b. 10 % indien de lasten groter dan € 100.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 zijn;
- c. € 100.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn

Goedkeuringstoleranties:

Hierover is in het hiervoor genoemde besluit geen voorschrift opgenomen. Daar de verantwoording van de specifieke uitkering een onderdeel zijn van de jaarrekening, wordt voorgesteld om voor wat betreft getrouwheid en de rechtmatigheid dezelfde

goedkeuringstoleranties te handhaven die ook voor de overige onderdelen van de jaarrekening van toepassing zijn.

4. REIKWIJDTE EN NORMENKADER RECHTMATIGHEIDSTOETSING

De reikwijdte van de rechtmatigheidstoets wordt bepaald door de reikwijdte van het begrip rechtmatigheid en het te hanteren normenkader.

Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels en betreft het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels. Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het onderzoek betreft dan alleen de handelingen die tot die financiële mutaties leiden (ook wel ‘financiële beheershandelingen’ genoemd). Andere handelingen waar geen directe financiële mutatie tegenover staat, worden alleen meegenomen of bekeken wanneer die handelingen kunnen leiden tot financiële gevolgen. Een uitgebreidere toelichting op het begrip rechtmatigheid en de toetsing daarop staat in bijlage 1.

Het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de wet- en regelgeving die voor de accountantscontrole van belang is. Het gaat om zowel externe wetgeving van hogere overheden als om regelgeving van de gemeente zelf.

Voor al deze wetten en regels geldt dat ze alleen in het normenkader horen wanneer er bepalingen in staan die van invloed zijn op de financiële mutaties. Met betrekking tot de rechtmatigheid kunnen we dan kijken of er bepalingen in staan die recht, hoogte en duur van bijvoorbeeld een uitkering, subsidie of belasting bepalen.

Bij de externe wetgeving is m.b.t. het inkoopbeleid de Europese Aanbestedingswetten van belang voor het normenkader. Voor de interne wetgeving gaat het om regels die door de Raad zijn vastgesteld (voor zover het financiële beheershandelingen betreft). Het gaat dan meestal om verordeningen, maar ook in beleidsregels kunnen financiële bepalingen staan. We kunnen dan denken aan de verordeningen op het gebied van de leges, subsidies, maar ook aan de begroting als kader.

Collegebesluiten vallen buiten de rechtmatigheid toets. Deze voorschriften hebben immers betrekking op de relatie tussen het college en de ambtenaren. Kaderstellende collegebesluiten kunnen verplicht zijn gesteld door hogere regelgeving of raadsbesluiten. Indien in deze regeling 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.

Het normenkader staat in bijlage 3. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheersbehandelingen betreffen of kunnen betreffen. Specifieke (subsidie-) regelgeving is niet in dit overzicht opgenomen. Hiervoor wordt verwezen naar de lijst van specifieke uitkeringen 2016 dat op de website van het ministerie van BZK is te vinden.

5. OPERATIONALISERING NORMENKADER

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing en de accountantscontrole moet het worden geoperationaliseerd. Het operationaliseren van het

normenkader is een taak van het college. Voor de operationalisering wordt in kaart gebracht welke financiële beheershandelingen er bij de verschillende taakvelden zijn en aan welke bepalingen die moeten voldoen. Vervolgens worden de beheersmaatregelen in kaart gebracht om ervoor te zorgen dat inderdaad aan die bepalingen wordt voldaan. Dit wordt vastgelegd in werkplannen en vervolgens getoetst door de accountant.

Bij het operationaliseren van het normenkader is het essentieel dat wordt bepaald waarop wordt getoetst. Als gezegd zal de accountant niet elke beheershandeling toetsen, maar ook niet elke soort handeling. Sommige handelingen zullen maar zeer sporadisch voorkomen en ook niet of nauwelijks financiële gevolgen hebben. Voor een oordeel over de hele jaarrekening worden die niet getoetst of mogelijk incidenteel. Bij de operationalisering van het normenkader is het dan ook de essentie om hoofd en bijzaken van elkaar te scheiden en een risico analyse te maken. Op die manier kun je gericht en efficiënt toetsen.

6. HARDHEIDSCLAUSULE

Ondanks het feit dat het normenkader zorgvuldig is opgesteld, is het onmogelijk te garanderen dat dit normenkader 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.

7. COMMUNICATIE & RAPPORTERING ACCOUNTANT

De controleopdracht van de accountant omvat de tussentijdse- en eindcontrole van de jaarrekening alsmede de specifieke controleverklaringen die in 2016 niet vallen onder Single Informatie Single Audit (SISA).

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek afstemmingsoverleg plaats tussen de accountant, de raad, de rekenkamer, de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris en de controller.

De accountant voert in de tweede helft van het controlejaar een interim (tussentijdse) controle uit. Over de uitkomsten van de tussentijdse controle brengt de accountant een interim controlerapportage uit. De interim controlerapportage wordt in concept besproken met het management. De definitieve interim controlerapportage wordt verzonden aan het college en de directie.

De accountant voert in de eerste helft van het jaar volgend op het controlejaar een eindcontrole uit op de jaarrekening. Over de uitkomsten van de eindcontrole brengt de accountant een verslag van bevindingen uit en een oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening. Dit verslag wordt uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college.

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. De controleverklaring wordt toegezonden aan de raad, zodat deze het door het college opgestelde jaarverslag en de jaarrekening kan vaststellen. Het verslag van bevindingen maakt deel uit van de controleverklaring.

In het "*verslag van bevindingen*" wordt in ieder geval 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;
- Gesignaleerde onrechtmatigheden. Deze worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium etc.);
- Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in dit raadsvoorstel overschrijden. Deze worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen;
- Eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van het door de gemeente gehanteerde management informatie systeem;
- Relevante informatie vanuit de adviesfunctie / professie van de accountant; en
- De stand van zaken c.q. voortgang met betrekking tot in eerdere rapportages vermelde aanbevelingen en verbeterpunten.

BIJLAGE 1 Toelichting op begrip rechtmatigheid en rechtmatigheidscriteria

Begrip rechtmatigheid

In het Bado wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is dan het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels.

Het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole is een minder omvattend begrip. Hierbij bestaat een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. De accountant hoeft niet vast te stellen of alle handelingen binnen de gemeente conform de geldende wet en regelgeving zijn verricht. De aandacht blijft beperkt tot die handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord. Met andere woorden: het gaat om de financiële beheershandelingen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Overdrachten aan of van natuurlijke personen en rechtspersonen (bijvoorbeeld subsidies, uitkeringen, belastingen en heffingen).
- Transacties waarbij een tegenprestatie wordt verkregen of geleverd (b.v. aankoop grond)
- Financieringen, waaronder opgenomen en uitgezette leningen en daarbij behorende rente en aflossingen.

Bovenstaande sluit in beginsel regels uit met betrekking tot handelingen en beslissingen van niet-financiële aard. Hierop bestaat twee belangrijke nuances:

1. Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard dienen wel in algemene zin te worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en -beheer van de gemeente. De ratio hiervan is dat niet-financiële handelingen wel kunnen leiden tot financiële risico's waarvoor bijvoorbeeld een voorziening zou moeten worden getroffen.
2. De accountant gaat na of het jaarverslag geen tegenstrijdigheden bevat ten opzichte van de jaarrekening. Zo worden de paragrafen in het jaarverslag niet op rechtmatigheidsaspecten getoetst. Wel wordt dus gekeken of het beeld dat in de paragrafen wordt gegeven niet botst met de jaarrekening.

Rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen de volgende rechtmatigheidscriteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. 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.

Hieronder zijn deze criteria toegelicht.

Begrotingscriterium

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals deze zijn weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is - voor zover het begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige financiële beheershandelingen. De financiële beheershandeling die deze begrotingsoverschrijding veroorzaakt, kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals deze is geregeld in de Gemeentewet. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid. Bij hogere lasten dan was begroot, zal bijvoorbeeld worden beoordeeld of deze worden gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen van welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad. Zie ook de eerdergenoemde Nota van toelichting bij het Besluit accountantscontrole gemeenten (Staatsblad 2002, 68) en nadere toelichting in de kadernota paragraaf 3.3. Als het voor de accountant niet duidelijk is of begrotingsoverschrijdingen binnen het door de raad vastgestelde beleid passen, bestaat onzekerheid over de rechtmatigheid van deze overschrijdingen. De accountant zal dan eerst trachten meer duidelijkheid te krijgen over de visie van de raad met betrekking tot deze overschrijdingen. Indien de onzekerheid blijft bestaan, zal de accountant de onzekerheid kwantificeren en in zijn oordeel betrekken.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben (zie ook par. 3.4 van de kadernota). Het is aan te bevelen dat het college zich in het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid.

Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid ten aanzien van een regeling voert, is er geen sprake van een verantwoord financieel beheer ten aanzien van die regeling. De accountant weet dan met zekerheid dat er een verhoogd risico ten aanzien van de rechtmatigheid bestaat en dat de met de desbetreffende regeling samenhangende posten in de

jaarrekening onzeker is of is voldaan aan de te stellen eisen. Op grond daarvan is de bevinding van de accountant veelal niet te kwantificeren, maar die afhankelijk van de relatieve omvang van de desbetreffende posten wel medebepalend kan zijn voor de strekking van de af te geven verklaring. Ook een gebrekkige uitvoering van het vastgestelde M&O beleid door de gemeente kan leiden tot een bevinding. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid - die inherent is aan de regeling - met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten blijft bestaan en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven. De accountant dient te overwegen of hij na zijn oordeel in zijn verklaring een toelichtende paragraaf opneemt waarin hij de gebruikers van de verantwoording nog eens nadrukkelijk op de bestaande onzekerheid wijst. Indien de onzekerheid van materieel belang ten gevolge van de M&O-problematiek niet toereikend in de toelichting op de jaarrekening is uiteengezet, dan heeft de accountant een bedenking tegen de jaarrekening en is een goedkeurend getrouwheidsoordeel niet toegestaan.

Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst (zie ook par. 3.2 van de kadernota). Deze voorwaarden liggen vast in wet- en regelgeving (Algemene verbindende voorschriften van de Europese Unie, formele wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, raadsbesluiten, verordeningen, richtlijnen, protocollen e.d. met een wettelijke grondslag en jurisprudentie). De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op de omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project, de heffings- en/of de declaratiegrondslag, normbedragen, de bevoegdheden, het voeren van een administratie, het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken, aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d. De minimale voorwaarden met betrekking tot een financiële beheershandeling hebben betrekking op 'recht, hoogte en duur', de eventuele aanvulling verschilt per respectievelijk wet, regeling en verordening. Voor alle geldstromen dient in het toetsingskader ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn.

BIJLAGE 2A Toelichting met betrekking tot rechtmatige overschrijdingen

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; en
- De begrotingswijzigingen met toelichting zoals blijkend uit de tussentijdse rapportages en raadsbesluiten.

Begrotingsafwijkingen worden in de jaarrekening/het jaarverslag toegelicht.

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

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

Begrotingsoverschrijdingen <i>passend binnen het bestaande beleid</i>	
2.	Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten, <u>bijvoorbeeld</u> via kostendekkende omzet (heffingen, huur) via egalisatiereserves of via subsidies. Deze overschrijdingen 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 <u>bijvoorbeeld</u>: • 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 de Najaarsnota, die niet meer binnen het budget kunnen worden gecompenseerd en die worden veroorzaakt door (externe) factoren zoals <u>bijvoorbeeld</u>: • 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 renteontwikkeling 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 niet aan de raad zijn gerapporteerd in de Najaarsnota, zoals <u>bijvoorbeeld</u>: • 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. Deze overschrijdingen worden als onrechtmatig beschouwd. Doordat deze overschrijdingen binnen het bestaande beleid vallen, kunnen deze door de raad bij de jaarrekening alsnog worden geautoriseerd.

Begrotingsoverschrijdingen <i>niet passend binnen het bestaande beleid</i>	
6.	Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en die achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd. <u>Bijvoorbeeld</u> een naheffingsaanslag die na nader onderzoek door de belastingdienst wordt opgelegd, of een boete / schadevergoeding die na een bezwaar- en beroepprocedure aan de gemeente Blaricum 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 als onrechtmatig beschouwd. De overschrijdingen kunnen door de raad bij de jaarrekening alsnog worden geautoriseerd. Doordat de overschrijdingen niet binnen het bestaande beleid vallen, kan de raad er voor kiezen het college te vragen om een indemniteitsbesluit (zie bijlage 2b) voor te bereiden.
7.	Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor ook geen door de raad goedgekeurde begrotingsaanpassingen aanwezig zijn. <u>Bijvoorbeeld</u> 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, kan de raad er voor kiezen het college te vragen om een indemniteitsbesluit (zie bijlage 2b) voor te bereiden.

BIJLAGE 2B De indemniteitsprocedure

Indemniteit: schadeloosstelling/onschuldig verklaring

Voor de vaststelling van de jaarrekening is de indemniteitsprocedure van belang (art. 197 e.v. Gemeentewet). Dit komt er op neer dat persoonlijke aansprakelijkheid van collegeleden is afgeschaft bij niet rechtmatige, verwijtbare uitgaven. De controleverklaring speelt een sleutelrol bij het oordeel van de raad of er sprake is van onrechtmatigheden.

Op grond van gesignaleerde verwijtbare onrechtmatigheden kan een indemniteitsprocedure worden gestart. Deze procedure houdt in dat als de raad van oordeel is dat er baten en lasten in de jaarrekening zijn opgenomen die verwijtbaar zijn, de raad aan het college vraagt om een indemniteitsbesluit (schadeloosstelling/onschuldig verklaring) in te dienen. Het indemniteitsbesluit kan door de raad worden aangenomen of verworpen. In laatstgenoemde kunnen politieke gevolgen aan de onrechtmatigheid worden verbonden (een (deel van) het college kan aftreden).

Tot voor kort was de situatie dat het college de jaarrekening ter vaststelling aan Gedeputeerde Staten (GS) zond, wanneer de raad de rekening niet of niet naar behoren vaststelde. Dit was één van de situaties die er toe konden leiden dat collegeleden persoonlijk aansprakelijk werden gesteld.

Indien de raad het indemniteitsbesluit niet vaststelt stelt zij tegelijkertijd de jaarrekening niet vast. GS doen dit vervolgens. Vervolgens zullen GS in bestuurlijk overleg treden met het gemeentebestuur om inzicht te krijgen in de problematiek teneinde een oplossing te vinden. De hierbij verkregen informatie zal voor zover relevant betrokken worden in de oordeelsvorming over de financiële positie van de gemeente. Indien er geen overeenstemming is tussen GS en de raad, dan stellen GS de rekening vast met inbegrip van de uitgaven waartegen bezwaren zijn gerezen.

Toepassing van de indemniteitsprocedure voor gemeenten die de interne rechtmatigheid niet op orde hebben, zal hen veel werk opleveren.

BIJLAGE 3 Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole

Onderstaande wet en regelgeving vormt het normenkader voor de interne controle.

Nr.	Programma	Specifieke activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern en te toetsen in het kader van de rechtmatigheidscontrole
	Algemeen en ondersteunende processen	Algemeen financieel middelenbeheer	- Grondwet - Burgerlijk wetboek - Gemeentewet - Wet Gemeenschappelijke Regelingen - Algemene wet bestuursrecht - Besluit Begroting en verantwoording (BBV) - Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten - Amvb van 4 juli 2006, STB 328 inzake invoering Single Information, Single Audit - Fiscale wetgeving - Archiefwet 1995 - Invorderingswet	- Organisatieverordening van de griffie - Financiële verordening - Controleverordening - Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid - Nota Reserve en Voorzieningen - Budgethoudersregeling - Archiefverordening Eemnes - Besluit Informatiebeheer van Eemnes
		Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	- CAR / UWO - Ambtenarenwet - Wet APPA - Fiscale wetgeving - Sociale verzekeringswetten	- Bezoldigingsregeling - Uitkerings- en pensioenverordening wethouders
		Inkopen en contractbeheer	- Europese richtlijn voor overheidsopdrachten - Aanbestedingswet	- Inkoop- en aanbestedingsbeleid - Mandateringsregelingen
		Telecommunicatie	- Telecommunicatiewet - Woningwet - Wet Ruimtelijke ordening	- Algemene verordening ondergrondse infrastructuur
1	Bestuur van de gemeenschap	Rechtsposities wethouders en raadsleden	- Gemeentewet - Wet loonbelasting 1964 - Rechtspositiebesluit burgemeester - Rechtspositiebesluit wethouders - Rechtspositiebesluit raad- en commissieleden - Algemene Wet bestuursrecht - Verplaatsingskosten-besluit 1989 - Reisregeling binnenland - Reisbesluit binnenland - Wet dualisering gemeentebestuur	- Verordening voorzieningen wethouders, raadsleden en commissieleden - Gedragscode voor burgemeester, wethouders en raadsleden - Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van Eemnes - Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning - Algemeen delegatiebesluit Eemnes - Verordening Rekenkamercommissie gemeente Eemnes - Verordening op het raadplegend en raadgevend referendum Eemnes - Structuurverordening raadscommissie - Instructie voor de griffier
			-	-
2	Veiligheid	Brandweer, politie en rampenbestrijding	- Gemeentewet - Wet op de veiligheidsregio's - CAR / UWO	- Brandveiligheidsverordening
			-	-
3	Publiek, vergunning en handhaving	Burgerlijke stand en afgifte documenten	- Wet rechten burgerlijke stand - Wet BRP - Wet bescherming persoonsgegevens - Vreemdelingenwet - Wet inburgering	- Verordening gegevensverstrekking basisregistratie - Reglement BRP - Legesverordening - Verordening Wet inburgering
		vergunningverlening APV	- Gemeentewet - Algemene wet bestuursrecht - Winkeltijdenwet - Drank- en horecawet - Wet op de kansspelen	- Algemene Plaatselijke verordening (APV) - Verordening inzake de winkeltijden - Legesverordening
		Markt	- Gemeentewet	- Marktverordening en nadere regels - Verordening marktelden Eemnes

4	Mobiliteit	Verkeer	- Gemeentewet - Wegenverkeerswet 1994 - Wet personenvervoer - Besluit administratieve bepalingen wegverkeer - Besluit wegslepen van voertuigen	- Wegsleeperverordening gemeente Eemnes en uitvoeringsregeling
		Onderhoud wegen	-	-
5	Groene leefomgeving	Openbaar groen	- Boswet - Kaderwet LNV Subsidies	
		Speelplaatsen	-	-
6	Milieu	Afvalverwijdering	- Gemeentewet - Wet Milieubeheer	- Verordening Afvalstoffenheffing
		Riolering	- Gemeentewet - Wet milieubeheer - Waterleidingwet - Wet op de Waterhuishouding	- Verordening afvoer hemelwater en grondwater Eemnes - Verordening Rioolheffing - Verordening Baatbelasting riolering buitengebied Heidehoek - Gemeentelijk Rioleringsplan
		Hondenbelasting	- Gemeentewet	- Verordening Hondenbelasting
		Begraven	- Gemeentewet - Wet op de lijkbezorging	- Verordening begrafenisrechten - Beheersverordening gemeentelijke begraafplaats
7	Ruimtelijke ordening en wonen	Ruimtelijke ordening / bouw- en woningtoezicht	- Wet op de Ruimtelijke ordening - Besluit op ruimtelijke ordening - Bouwbesluit - Woningwet - Monumentenwet 1988	- Bouwverordening, incl. de 13^e wijzigingen - Exploatieverordening gemeente Eemnes - Monumentenverordening Eemnes - Verordening gemeenterekening VROM startersregeling - Verordening tot wijziging drempelbedrag planschade - Welstandsnota - Bestemmingsplannen
		Volkshuisvesting / woningbouw	- Woningwet - Huurprijzenwet woonruimte - Huurwet - Wet kraken en leegstand - Leegstandwet - Huisvestingswet - Wet bevordering eigen Woningbezit - Wet op de huurtoeslag - Huursubsidiewet - Besluit woninggebonden Subsidies 1995	- Legesverordening - Brandbeveiligings verordening Eemnes - Huisvestingsverordening Eemnes - Verordening doelgroepen sociale woningbouw - Verordening commissie straatnaamgeving - Verordening straatnaamgeving en huisnummering
8	Werk en inkomen	Participatie	- Participatiewet - Wet IOAW / IOAZ - Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004	- Verordening inkomensvoorziening Participatiewet 2015 - Beleidsregels inkomensvoorziening Participatiewet 2015 - Participatieverordening 2015 - Verordening Cliëntenparticipatie Participatiewet 2015
		Schuldhelpverlening	- Wet gemeentelijke schuldhelpverlening	- Beleidsplan schuldhelpverlening
9	Sociale Samenhang	Algemeen	- Bepalingen financiële en procedurele rechtmatigheid WMO 2015 en Jeugdwet	- Verordening sociaal Domein gemeente Eemnes 2015 - Algemene subsidieverordening
		WMO / Gehandicaptenzorg	- Wet Maatschappelijke Ondersteuning - Wet op de expertisecentra	- Verordening WMO-adviesraad - Verordening Wet Maatschappelijke Ondersteuning 015 - Nadere regels WMO - Nadere regels waardering mantelzorgers
		Maatschappelijke dienstverlening	- Gemeentewet	- Algemene subsidieverordening - Verordening investeringssubsidies gemeente Eemnes
		Jeugdzorg	- Jeugdwet	- Verordening jeugdhulp - Nadere regels Verordening jeugdhulp

10	Sport, cultuur en vrije tijd	Cultuur	- Wet op het specifiek cultuurbeleid	- Algemene subsidieverordening
		Recreatie	- Welzijnswet - Wet op de openluchtrecreatie	- Verordening Landtoeristenbelasting
11	Opgroeien in Eemnes	Onderwijs	- Algemene wet bestuursrecht - Gemeentewet - Wet primair onderwijs - Wet op voortgezet onderwijs	- Regeling medegebruik schoolgebouwen - Verordening materiële en financiële gelijkstelling onderwijs Eemnes - Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid
		Leerlingenvervoer	- Gemeentewet - Algemene wet bestuursrecht - Wet primair onderwijs	- Verordening leerlingenvervoer gemeente Eemnes
		Kinderopvang	- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	- Verordening ruimte- en inrichtingseisen peuterspeelzalen gemeente Eemnes
12	Algemene Dekkingsmiddelen	Treasurybeheer	- Wet financiering decentrale Overheden - Wet Schatkistbankieren - Wet HOF	- Treasurystatuut - Uitvoeringsbesluit Treasury
		Belastingen (ozb, precario, baat, toeristen en hondenbelasting)	- Gemeentewet - Wet Waardering Onroerende Zaken	- Belastingverordeningen
				-

BIJLAGE 4 Communicatie

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.

Overleg	Aantal per jaar	Toelichting
Portefeuillehouder financiën namens het college	Eenmaal per jaar schriftelijk en op verzoek mondelinge toelichting	De Raad is opdrachtgever van de accountant. De Portefeuillehouder Financiën is namens het bestuur contactpersoon voor de accountant. Zowel de opdrachtformulering als de bevindingen van de controle worden schriftelijk dan wel mondeling met de Portefeuillehouder gecommuniceerd.
Controller gemeente	Minimaal tweemaal	De controller is voor de accountant een belangrijke inhoudelijke gesprekspartner binnen de organisatie. Bijeenkomsten: pre-audit gesprek, de bespreking van de bevindingen van interim-controle (op basis van de concept managementletter) en de eindejaarscontrole (op basis van het concept rapport van bevindingen).
College en Raad	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van het College en de Raad.

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter c.q. verslag van bevindingen interim-controle	Na afronding van de interim-controle	Tussentijds oordeel over de beheersing van processen met oog op eindoordeel jaarrekening. Algemeen aandachtspunten en risico's voor de organisatie.	College
Verslag van bevindingen	Na afronding controle jaarrekening.	Rapport over de getrouwheid en rechtmatigheid van het financieel beheer over het verslagjaar.	Raad
Controleverklaring	Na afronding controle jaarrekening.	Accountantsoordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid van het financieel beheer over het verslagjaar.	Raad