



## **Raadsvoorstel 2014/ 32450**

Onderwerp	Vaststellen controleprotocol accountantscontrole 2014
Portefeuillehouder	Auditcommissie
Steller	Jaap Baars
Auditcommissie	19 Juni 2014
Bijlagen	I a    Het normenkader 2014 t/m mei 2014 rechtmatigheidcontrole externe regelgeving I b    Het normenkader 2014 t/m mei 2014 rechtmatigheidcontrole interne regelgeving 2      Controleprotocol 2014
Raadsvergadering	3 juli 2014

### **1. Samenvatting**

#### ***Wat willen we bereiken?***

We willen bereiken dat de rechtmatige besteding van geld en een getrouwe weergave van het gevoerde financiële beleid ook blijkt uit de beoordeling door de accountant.

#### ***Wat gaan we daarvoor doen?***

*Controle protocol* We geven de accountant per jaar opdracht de jaarrekening te controleren. Hiervoor stellen we een controleprotocol vast dat de accountant als instructie gebruikt bij zijn tussentijdse (zgn. interim) controle<sup>1</sup> én vervolgens bij zijn finale controle van onze jaarrekening<sup>2</sup> 2014. Het controleprotocol 2014 ontvangt u bij dit raadsvoorstel. In hoofdstuk 2 wordt de functie van de accountant beschreven en in hoofdstuk 4 vindt u de algemene uitgangspunten voor de controle op getrouwheid en rechtmatigheid beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de kern van de opdracht aan de accountant, waarin de volgende onderwerpen als opdracht zijn opgenomen.:

*Goedkeurings-tolerantie* De goedkeuringstolerantie voor fouten is op 1% van het totaal van de lasten gesteld. De goedkeuringstolerantie voor onzekerheden is op 3% van het totaal van de lasten gesteld. Deze toleranties betreffen de standaardtoleranties die wettelijk voorgeschreven.

*Rapportering-tolerantie* De rapporteringtolerantie is op € 75.000,-- gesteld. Een fout of onzekerheid van groter dan € 75.000.— euro rapporteert de accountant aan de raad.

*Geactualiseerd Normenkader* Bij de opdrachtverstrekking aan de accountant dient de raad per jaar het normenkader vast te stellen. Dit betreft de wetten (externe normenkader) én onze eigen gemeentelijke verordeningen (interne normenkader) die bij het bestuur van onze gemeente worden toegepast, waar rechten uit voortvloeien én waar geld mee is gemoeid. Het normenkader betreft twee overzichten (de gemeentelijke regels en de landelijke regels). Deze vindt u als onderdeel van het Controleprotocol in de bijlagen, ter vaststelling bij dit voorstel.

<sup>1</sup> Halverwege het jaar. De accountant richt zich dan met name op de Interne Beheersing en Administratieve Organisatie, zie voor nadere toelichting het controleprotocol

<sup>2</sup> na afloop van het jaar

Raad, college en rekenkamercommissie zijn per brief d.d. 22 mei jl. door de Auditcommissie uitgenodigd om voorstellen voor specifieke aandachtspunten ten behoeve van de accountantscontrole aan te reiken.

*Specifieke onderzoeks-vragen 2014* De Auditcommissie stelt u voor om de accountant uit te nodigen dit jaar aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

- Aandachtspunt 1* *In welke mate wordt de inning van gelden van debiteuren beheerst en in welke mate doet zich hier een concentratie van risico's bij voor.*
- Aandachtspunt 2* *met ingang van 2016 worden gemeenten verplicht vennootschapsbelasting af te dragen over activiteiten die winstgevend zijn. In hoeverre is de administratieve inrichting van de gemeente toegepast op de invoering van deze nieuwe plicht.*
- Aandachtspunt 3* *de regels voor verslaglegging zullen naar verwachting gaan wijzigen. De controle op rechtmatigheid door de accountant kan daarbij een andere rol krijgen: gemeenten gaan zelf de rechtmatigheid verklaren, de accountant toetst of de verklaarde rechtmatigheid correct is. In hoeverre is Haarlemmermeer gereed om een 'in controll statement' aan de accountant voor te leggen.*
- Aandachtspunt 4* *Bij investeringen kan in de praktijk blijken dat een inschatting van de kosten voor het onderhoud anders uitpakken dan verwacht werd. Wanneer het om innovatieve producten gaat kan een verklaring zijn dat er minder of geen ervaring was met beheer en onderhoud. Los daarvan kunnen de omstandigheden van het gebruik veranderen en het beheer beïnvloeden. Welke kwaliteit heeft de bestaande systematiek van investeren en het in beheer nemen van de exploitatie in Haarlemmermeer. Als aandachtspunt en eerste verkenning: Sport (voorzieningen) en Verkeer en Vervoer (wegen).*

#### **Wat mag het kosten?**

De kosten voor de jaarlijkse controlewerkzaamheden zijn contractueel vastgelegd op 140.000 euro<sup>3</sup>.

#### **Wie is waarvoor verantwoordelijk?**

Het college is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening, het jaarverslag en de uitvoering van werkzaamheden met toepassing van de geldende regelgeving. De raad stelt het controleprotocol vast, waarin de kaders voor de controle zijn vastgelegd. De Auditcommissie onderhoudt de relatie met de accountant, namens de raad. De accountant is verantwoordelijk voor de controle op het getrouwe beeld én de rechtmatigheid van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en

---

<sup>3</sup> Prijspeil 2013

samenstelling van het vermogen. De accountant controleert tevens de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken<sup>4</sup>.

### ***Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?***

Voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole over 2014 wordt het normenkader geactualiseerd. De raad ontvangt over daarover medio januari 2015 bericht

In het voorjaar van 2015 worden de jaarstukken<sup>5</sup> 2014 aan de raad voorgelegd. De Auditcommissie bespreekt de accountantsverklaring en het rapport van bevindingen van de accountant, waarmee de accountant de raad over zijn bevindingen informeert en zendt deze aan de raad, tezamen met zijn advies.

## **2. Voorstel**

De Auditcommissie stelt u voor in het Controleprotocol 2014 vast te stellen :

- I Het Normenkader
  - a. Het normenkader 2014 t/m mei 2014 externe regelgeving vast te stellen (bijlage 1a);
  - b. Het normenkader 2014 t/m mei 2014 interne regelgeving vast te stellen (bijlage 1b).
  
- II Goedkeurings- en rapporteringstoleranties
  - a. – voor fouten in de jaarrekening: voor een goedkeurende verklaring stellen wij als norm dat de jaarrekening maximaal 1% aan mag fouten bevatten;
  - b. – voor onzekerheden in de controle: voor een goedkeurende verklaring stellen wij als norm dat de jaarrekening maximaal 3% aan onzekerheden mag bevatten.
  - c. - de maatstaf voor rapporteringtolerantie op 75.000,00 euro te stellen.
  
- III Als specifieke onderzoeksvragen aan de accountant op te dragen:
  - Aandachtspunt 1 *In welke mate wordt de inning van gelden van debiteuren beheerst en in welke mate doet zich hier een concentratie van risico' s bij voor.*
  
  - Aandachtspunt 2 *met ingang van 2016 worden gemeenten verplicht vennootschapsbelasting af te dragen over activiteiten die winstgevend zijn. In hoeverre is de administratieve inrichting van de gemeente toegerust op de invoering van deze nieuwe plicht.*

---

<sup>4</sup> Zie de Verordening accountantscontrole 2005 gemeente Haarlemmermeer, website/gemeenteraad/verordeningen (Verordening ex artikel 213 Gemeentewet)

<sup>5</sup> De Jaarstukken: de jaarrekening en het jaarverslag. Het jaarverslag betreft de toelichting per programma en de beleidsuitvoering.

*Aandachtspunt 3 de regels voor verslaglegging zullen naar verwachting gaan wijzigen. De controle op rechtmatigheid door de accountant kan daarbij een andere rol krijgen: gemeenten gaan zelf de rechtmatigheid verklaren, de accountant toetst of de verklaarde rechtmatigheid correct is. In hoeverre is Haarlemmermeer gereed om een 'in controll statement' aan de accountant voor te leggen.*

*Aandachtspunt 4 Bij investeringen kan in de praktijk blijken dat een inschatting van de kosten voor het onderhoud anders uitpakken dan verwacht werd. Wanneer het om innovatieve producten gaat kan een verklaring zijn dat er minder of geen ervaring was met beheer en onderhoud. Los daarvan kunnen de omstandigheden van het gebruik veranderen en het beheer beïnvloeden. Welke kwaliteit heeft de bestaande systematiek van investeren en het in beheer nemen van de exploitatie in Haarlemmermeer. Als aandachtspunt en eerste verkenning: Sport (voorzieningen) en Verkeer en Vervoer (wegen).*

### **3. Ondertekening**

De Auditcommissie van de raad van de gemeente Haarlemmermeer

ambtelijk secretaris



Jaap Baars

voorzitter



Chris Vonk

Bijlagen:

- 1 a Het normenkader 2014 t/m mei 2013 rechtmatigheidcontrole externe regelgeving
- 1 b Het normenkader 2014 t/m mei 2013 rechtmatigheidcontrole interne regelgeving
- 2 Controleprotocol 2014

## Normenkader 2014 rechtmatigheidcontrole externe regelgeving (bijlage 1a)

<b>Financieel</b>	Algemene wet inzake rijksbelastingen Besluit Begroting en verantwoording Besluit Financiële verhouding 2001 Financiële verhoudingswet Uitvoeringsbesluiten en uitvoeringsregeling kostenverrekeningen gegevensuitwisseling Wet WOZ 1-1-2007 Wet op het BTW-compensatiefonds Wet WOZ Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden Europese richtlijnen aanbesteden Aanbestedingswet 2012 Fiscale wetgeving Wet houdbare overheidsfinanciën Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten Wijzigingswet Wet financiering decentrale overheden (verplicht schatkistbankieren) Regeling schatkistbankieren decentrale overheden Wet Normering Topinkomens
<b>Bestuur en organisatie</b>	Algemene wet bestuursrecht Burgerlijk wetboek Gemeentewet Wet gemeenschappelijke regelingen Ambtenarenwet Sociale verzekeringswetten Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden Rechtspositiebesluit burgemeesters Rechtspositiebesluit wethouders Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) Wet dwangsom Aanbestedingswet 2012 Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa
<b>Publiekscontact</b>	Wet algemene bepalingen burgerservicenummer Wet GBA / Wet basisregistratie personen Wet regeling grondslag heffing rechten Nederlandse identiteitskaart Wet rechten burgerlijke stand Wet griffierechten burgerlijke zaken
<b>Veiligheid</b>	Wet Veiligheidsregio's Rijksregeling Jeugd en Veiligheid
<b>Zorg en welzijn</b>	Opvang asielzoekers (sisa 1) Regeling opvoedondersteuning (sisa 66) Rijksregeling Jeugdgezondheidszorg (uniform) (sisa 72) Rijksregeling Jeugdgezondheidszorg (maatwerk) (sisa 72) Wet kinderopvang Wet op de lijkbezorging Wet Maatschappelijke Ondersteuning Wet participatiebudget Wet gemeentelijke schuldhelpverlening Tijdelijke subsidieregeling Schuldhelpverlening 2006 (sisa 52) Regeling Opvang Asiel ROA / VVTV

## Wijzigingswet kinderopvang 2013

### Werk en inkomen

IOAW (sisa 50)  
IOAZ (sisa 51)  
Rijksregeling oudkomers  
Rijksregeling Bijstand zelfstandigen (sisa 55)  
Rijksregeling Tijdelijke stimuleringsregeling (TSBAU)  
Wet inburgering (sisa 21)  
Wet kinderopvang  
Wet sociale werkvoorziening  
Wet Werk en Bijstand (sisa 49)  
reparatiewet VWS  
Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving

### Jeugd en Onderwijs

Brede scholen/sportaccommodaties (sisa 18)  
Leerplichtwet  
Onderwijsachterstandenbeleid niet-GSB (OAB) (sisa 14)  
Regeling opvoedondersteuning (sisa 66)  
Regeling Buurt, Onderwijs en Sport ('BOS') (sisa 68)  
Onderwijsachterstandenbeleid niet-GSB (OAB)  
Rijksregeling GUO Kunst & educatie  
Rijksregeling Onderwijs aan zieke kinderen  
Rijksregeling Onderwijs in eigen taal en cultuur  
Rijksregeling Schoolbegeleidingsdienst  
Rijksregeling Volwasseneducatie strategische  
Rijksregeling Zwemvaardigheid  
Wet Educatie Beroepsonderwijs niet G-31 (sisa 15)  
Wet Maatschappelijke Ondersteuning  
Wet op de Beroepen in het Onderwijs  
Wet op de ExpertiseCentra  
Wet op de LeerlingGebonden Financiering ('rugzakje')  
Wet op het primair onderwijs/Wijzigingswet Wet  
op het primair onderwijs (samenwerkingsscholen)  
Wet op het voortgezet onderwijs/ wijzigingswet Wet  
op het voortgezet onderwijs  
Rijksregeling Jeugdgezondheidszorg (uniform) (sisa 72)  
Rijksregeling Jeugdgezondheidszorg (maatwerk) (sisa 72)  
Wijzigingswet Wet op het primair onderwijs  
Wijzigingswet op de jeugdzorg

### Cultuur, sport en recreatie

Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten  
Mediawet  
Provinciale Monumentenverordening  
Regeling Buurt, Onderwijs en Sport ('BOS') (sisa 68)  
Stimuleringsregeling Breedtesport  
Wet op het specifiek cultuurbeleid

### Mobiliteit

Besluit Personenvervoer  
Wet personenvervoer  
Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer  
Wegenwet  
Wegenverkeerswet 1994  
Crisis- en herstelwet  
Wijzigingswet Wegenverkeerswet 1994

### Ruimtelijke ontwikkelingen

Afvalwaterakkoord  
Wet ruimtelijke ordening  
Besluit ruimtelijke ordening

Besluit energieprestatie gebouwen  
Drank- en Horecawet  
Flora en Faunawet  
Investering stedelijke vernieuwing (ISV) (sisa 27)  
Monumentenwet 1988 / Wijzigingwet Monumentenwet  
(modernisering monumentenzorg)  
Natuurbeschermingswet 1998  
Waterleidingwet  
Wet basisregistraties kadaster en topografie  
Wet geluidshinder  
Wet Milieugevaarlijke stoffen  
Wet Bodembescherming  
Wet op de stads- en dorpsvernieuwing  
Waterwet  
Woningwet  
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht  
Besluit Omgevingsrecht  
Ontgrondingenwet

## 10 Wonen

Crisis- en herstelwet  
Besluit Beheer Sociale Huursector  
Besluit Centraal Fonds voor de volkshuisvesting  
Besluit locatiegebonden subsidies  
Besluit woninggebonden subsidies  
Wijzigingswet uitvoeringswet huurprijzen woonruimte  
Bouwbesluit  
Gemeentewet  
Regionale verordening Besluit Woninggebonden Subsidies\_ BWS  
Rijksregeling ikv Publieke dienstverlening Wonen  
Huisvestingsbesluit  
Huisvestingswet  
Wet Stedelijke Vernieuwing  
Wet kraken en leegstand

## 11 Kwaliteit fysieke omgeving

Woningwet  
Afwalwaterakkoord  
Besluit administratieve bepalingen wegverkeer  
Besluit Begroting en verantwoording  
Besluit Personenvervoer  
Boswet  
Drank- en Horecawet  
Europese aanbestedingsregels  
Flora en Faunawet  
Gemeentewet  
Gemeentewet/Milieuwet  
Landelijk afvalstoffenplan  
Regeling rijksbijdrage openbaar vervoer  
Wet geluidshinder  
Wet Milieubeheer  
Wet Milieugevaarlijke Stoffen  
Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte  
Waterwet  
Wet personenvervoer  
Wet voorkoming verontreiniging door schepen  
Waterleidingwet  
  
Wegenwet  
Wegenverkeerswet 1994  
Wijzigingswet Wegenverkeerswet 1994

## 12 Economische zaken

Wegenwet  
Besluit Begroting en verantwoording  
Gemeentewet

Winkeltijdenwet  
Algemene wet inzake rijksbelastingen  
Ambtenarenwet  
Besluit Begroting en verantwoording  
Besluit ruimtelijke ordening  
Burgerlijk wetboek  
Besluit Financiële verhouding 2001  
Financiële verhoudingswet  
Gemeentewet  
Monumentenwet 1988  
Natuurschoonwet 1928  
Wabo  
Wet Ruimtelijke Ordening  
Uitvoeringsbesluiten en uitvoeringsregeling kostenverrekeningen  
gegevensuitwisseling Wet WOZ 1-1-2007  
Wet op het BTW-compensatiefonds  
Wet WOZ  
Ontgrondingenwet  
Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden  
Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden  
Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden

## Kostenverdeelstaat

Woningwet  
Ambtenarenwet  
Besluit Begroting en verantwoording  
Gemeentewet

## Balans

Wet Fido  
Besluit Begroting en verantwoording  
Gemeentewet

Kaderwet LNV-subsidies



**Het normenkader 2014 rechtmatigheidcontrole interne regelgeving  
(bijlage 1b);**

**Categorie organisatie**

Procedure planschadevergoeding  
Verordening tot aanpassing recht tegemoetkoming in planschade (december 2008)  
Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade (december 2008)  
Financiële verordening Gemeente haarlemmermeer 2009 (januari 2009)(art. 212 Gemeentewet)  
Verordening onderzoek en doelmatigheid en doeltreffendheid (art. 213a)  
Verordening op de fractievergoeding 2003  
Verordening fractieondersteuning 2006  
Vaststellen Verordening geldelijke voorzieningen Raadsleden 2010  
Vaststellen Verordening geldelijke voorzieningen leden van externe commissies 2010  
Verordening geldelijke voorzieningen wethouders  
Verordening gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens Haarlemmermeer (Verordening GBA 2009) *(per 20.02.2014 geactualiseerd en vastgesteld in de raad)*  
Beleidsregels UWO II  
Verordening Verwerking Persoonsgegevens gemeente Haarlemmermeer 2002 (juni 2009)  
Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Kennemerland

**Categorie financieel beleid**

Regeling Budgethouderschap 1993  
Nota investeringsbeleid 2001  
Evaluatienota reserves en voorzieningen 1997  
Treasurybeleid  
Besluit aanpassing erfpachtcanon voor bestaande erfpachtsrechten voor woningen  
Verordening grondzaken  
Besluit grondprijzenbeleid 2007  
Actualisatie gemeentelijk garantiebeleid  
Verhoging kredietplafond startersleningen  
Nota risicomangement en weerstandsvermogen  
Verordening starterslening Haarlemmermeer 2013

**Categorie subsidies, werkgelegenheid en aanverwante regelgeving**

Subsidieverordening monumentenverordening 2004  
Subsidieverordening restauratie monumenten Haarlemmermeer 2004  
Algemene subsidieverordening Haarlemmermeer 2011 (februari 2011)  
Besluit voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Gemeente Haarlemmermeer 2009  
Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Gemeente Haarlemmermeer 2011  
WMO-verordening Haarlemmermeer 2013  
WMO-verordening, beleidsregels  
Maatregelen verordening Wet Werk en Bijstand 2013  
Re-integratieverordening Wet werk en bijstand Haarlemmermeer 2012  
  
Maatregelenverordening IOAW en IOAZ Haarlemmermeer 2013  
Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive Haarlemmermeer 2013

Toeslagenverordening WWB  
Verordening subsidiebeleid voor Niet Uitkeringsgerechtigden 2003  
Verordening langdurigheidstoelage Haarlemmermeer 2013  
Verordening op grond van de Wet BUIG (Wet bundeling uitkeringen inkomensvoorziening)  
Verordening bedrijven investeringszone (BIZ) Hoofddorp Centrum 2011  
Aanpassing weigeringsgrond Algemene Subsidieverordening Haarlemmermeer 2011

**Categorie belastingen en heffingen**

Verordening op OZB 2011

Verordening heffing en invordering afvalstoffenheffing 2014  
Verordening heffing en invordering rioolrechten 2014  
Verordening heffing en invordering liggeld woonschepen 2014  
Verordening parkeerbelasting 2014  
Aanwijzingsbesluit betaald parkeren Haarlemmermeer 2014  
Legesverordening en tarieventabel leges 2014 (1e wijziging 20.02.2014 / tarieven reisdocumenten)  
Verordening heffing en invordering toeristenbelasting 2014  
Verordening heffing en invordering precariobelasting 2014  
Verordening graf- en begraafrechten 2011  
Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen Haarlemmermeer 2005  
Parkeerverordening 2000, (Aanpassen parkeertijden op Koopzondagen maart 2011)  
Verordening op de heffing en invordering van hondenbelasting 2012  
Wettelijke tariefswijzigingen leges 2012  
Verordening op de heffing en de invordering van parkeerbelasting 2013

#### **Categorie overige**

Verordening Wet Kinderopvang  
Verordening kinderopvang 2002 (onderdeel peuterspeelzalen)  
Verordening leerlingenvervoer 2012/2013  
Verordening wet Inburgering  
Exploitatieverordening gronden 1994  
Garantieregeling papier en karton  
Verordening Wet inburgering  
Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2012  
Algemene Plaatselijke Verordening 2012  
Bouwverordening 2010, 1e wijziging  
Tijdelijke verordening verwijdering asbest particuliere woningvoorraad Haarlemmermeer 2013  
Bouwverordening 2013  
Algemene Plaatselijke Verordening 2013 / per 13.03.2014 APV 2014



gemeente  
**Haarlemmermeer**

**CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE  
JAARREKENING 2014**



## **Inleiding**

### **Hoofdstuk 1 context van de accountantscontrole**

- 1.1 . Doelstelling controleprotocol
- 1.2. Wettelijk kader
- 1.3. Procedure

### **Hoofdstuk 2 de certificerende functie van de accountant**

- 2.1 De jaarrekeningcontrole
  - 2.1.1 Rapportages
  - 2.1.2 Natuurlijke adviesfunctie
- 2.2 Controle- en rapporteringtoleranties
  - 2.2.1 Controletoleranties
  - 2.2.2 Rapporteringtoleranties
- 2.3 Planning van werkzaamheden
- 2.4 SiSa (Single information Single audit)
- 2.5 Controle overige verantwoordingen
  - 2.5.1. Verantwoording Fractieondersteuning
  - 2.5.2. Incidentele verantwoordingen

### **Hoofdstuk 3 nadere aanwijzingen m.b.t. de controle-opdracht 2014**

- 3.1 Goedkeuring- en rapporteringtoleranties
- 3.2 Wet- en regelgeving
  - 3.2.1 Externe wetgeving 2014
  - 3.2.2 Regelgeving intern 2014
- 3.3 Specifieke onderzoeksvragen 2014

### **Hoofdstuk 4 algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)**

- 4.1 Het oordeel van de accountant
- 4.2 Rechtmatigheid en de te controleren rechtmatigheidcriteria
  - 4.2.1 Het begrotingscriterium
  - 4.2.2 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium
  - 4.2.3 Het voorwaardencriterium

#### Bijlagen:

- 1a: Extern normenkader 2014
- 1b: Intern normenkader 2014

## Inleiding

Met ingang van het verslagjaar 2004 geeft de accountant een oordeel over zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de gemeentelijke jaarrekeningen. Object van controle zijn de jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag) en daarmee tevens het financieel beheer over het betreffende jaar zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer.

Met het controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast met betrekking tot de controleopdracht voor dit jaar. De nadere aanwijzingen (kunnen) gaan over:

- de te hanteren goedkeuring- en rapporteringstoleranties;
- specifieke vragen die de raad voor dit jaar aan de accountant wil meegeven om gedurende de controle expliciete aandacht aan te besteden;
- welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van de rechtmatigheidscontrole is.

Het controleprotocol is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 1 wordt de doelstelling en het wettelijke kader van de accountantscontrole kort geduid.

In hoofdstuk 2 vindt u de beschrijving van de opdracht aan de accountant.

In hoofdstuk 3 vindt u de nadere aanwijzingen voor het jaar 2014 die door de raad vastgesteld worden. Deze nadere aanwijzingen zijn expliciet vertaald in het raadsvoorstel en de besluitpunten in het besluit waarmee de raad het controleprotocol 2014 vaststelt.

In hoofdstuk 4 worden de algemene uitgangspunten voor de controle nader beschreven. Hierbij worden de definities van de begrippen die met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid een rol spelen weergegeven. Tevens wordt in dit hoofdstuk de werkwijze, waartoe college en raad met betrekking tot de begrotingsrechtmatigheid zijn gekomen, uiteen gezet.

In hoofdstuk 5 volgen tenslotte de verwachtingen ten aanzien van de natuurlijke adviesrol van de accountant, de aansturing door en ondersteuning van de auditcommissie en het bestuur en de ambtelijke organisatie. De onderwerpen uit hoofdstuk 5 zijn uit het Programma van Eisen overgenomen en worden door opname in het controleprotocol levend gehouden.

## Hoofdstuk 1 Context van de accountantscontrole

### 1.1. Doelstelling controleprotocol

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 goedkeuring- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Haarlemmermeer.

### 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, het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

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

De gemeenteraad heeft een verordening 'accountantscontrole' ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Haarlemmermeer vastgesteld.

### 1.3. Procedure

In de Verordening accountantscontrole<sup>1</sup> en het reglement van orde van de auditcommissie is de procedure beschreven waarlangs afstemming van vragen en eisen en toeleiding van stukken plaatsvindt. Afstemming- en communicatiemomenten zijn er tussen de verschillende betrokkenen: auditcommissie, accountant, griffier, de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de rekenkamercommissie en de corporate controller. Daarnaast zijn de stappen benoemd voor het tot stand komen van rapportages ten behoeve van de raad en de route waarlangs die stukken tot de raad komen.

---

<sup>1</sup> Te vinden op <http://www.haarlemmermeer.nl/bis/Raadsverordeningen>

## **Hoofdstuk 2 De certificerende functie van de accountant**

### *2.1 De jaarrekeningcontrole*

Voor de jaarrekeningcontrole gelden de reguliere en landelijk geldende regels zoals die zijn neergelegd in onder andere het Besluit accountantcontrole gemeenten, en zoals deze door het ministerie van BZK worden gecommuniceerd en tevens in vakkringen als het Platform Rechtmatigheid en het NIVRA zijn belegd.

Voor de uit te voeren controles gelden verder voor onze gemeente de Haarlemmermeerse regels die zijn vastgelegd in:

- De Verordening op de accountantscontrole ex artikel 213 Gemeentewet;
- De Financiële verordening Haarlemmermeer;
- Het programma van eisen op grond waarvan de accountant zich heeft gepresenteerd.

De accountantscontrole is gericht op de jaarrekening van de gemeente Haarlemmermeer en resulteert jaarlijks in de hiernavolgende zaken (welke in het Besluit Accountantscontrole gemeenten en onze Verordening op de accountantscontrole nader zijn gedefinieerd):

- controleverklaring
- de interimrapportage (managementletter) en het verslag van bevindingen bij de jaarrekening controle  
Naar aanleiding van de interimcontrole wordt voor 1 november een procesgerichte managementletter verzorgd en naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole het rapport van bevindingen.
- in het controleprotocol kan per jaar aandacht voor specifieke onderwerpen worden gevraagd waaraan de accountant tijdens zijn reguliere controle aandacht besteedt (artikel 2 lid 3 Verordening accountantscontrole).

#### *2.1.1 Rapportages*

Na afronding van de interim-controle en de jaarrekeningcontrole rapporteert de accountant in het kort weergegeven als volgt.

##### *Rapportage interim-controle*

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Deze interim-controle is vooral gericht op onderwerpen die van belang zijn voor een goede en betrouwbare informatievertrekking mede rekening houdend met de actuele ontwikkelingen. Het gaat hierbij met name om de onderwerpen: risicomanagement, interne beheersing, rechtmatigheid, geautomatiseerde gegevensverwerking en overige activiteiten die van belang zijn voor een kwalitatieve verbetering van de bedrijfsvoering. Over de uitkomsten van de interim-controle wordt een verslag uitgebracht. Dit verslag noemen we een managementletter. In deze managementletter worden bestuurlijk relevante zaken, op grond van de overeengekomen rapportagewensen, aan de auditcommissie gerapporteerd.

##### *Rapportage jaarrekeningcontrole*

Bij de jaarrekeningcontrole stelt de accountant vast of de jaarrekening is opgesteld volgens de geldende verslaggevingvoorschriften (het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten: BBV), of de jaarrekening een getrouw beeld geeft en of de baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Ook stelt de accountant vast of de posten in de jaarrekening adequaat zijn toegelicht. Overeenkomstig de Gemeentewet wordt

omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

#### *Uitgangspunten voor de rapportagevorm*

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc. Zie hoofdstuk 4 voor de geldende criteria en de definities ervan). Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie als opgenomen in hoofdstuk 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 door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

De managementletter en het verslag van bevindingen bevatten in ieder geval:

- de bijzonderheden die bij de uitvoering van de interim controle en de jaarrekeningcontrole naar voren komen en naar de mening van de accountant verbeterd kunnen worden of verbetering behoeven;
- de follow-up van aanbevelingen uit voorgaande managementletters.

De rapportages worden overeenkomstig de afspraken als volgt geadresseerd:

- de managementletter naar aanleiding van de interim-controle worden uitgebracht aan de auditcommissie, het college van b&w en de directie;
- de managementletter wordt voor 1 november van ieder jaar in concept aan de auditcommissie en het college aangeboden;
- de rapportage over de jaarrekening (inclusief af te geven verklaringen), uit te brengen aan de raad van de gemeente Haarlemmermeer, wordt aan de auditcommissie toegezonden;
- de auditcommissie ontvangt alle informatie die vanuit de accountant aan de organisatie wordt overgebracht en beoordeelt welke informatie aan de raad wordt voorgelegd;
- eventuele incidentele verklaringen worden uitgebracht aan het bevoegde orgaan en de opdrachtgever.

#### *2.1.2 Natuurlijke adviesfunctie*

Vanuit zijn natuurlijke adviesfunctie besteedt de accountant in de managementletter en het rapport van bevindingen tevens aandacht aan:

- verbeterpunten in de bedrijfsvoering in algemene zin;
- verbeterpunten in de opzet en werking van het financieel beheer (inclusief budget- en kredietbewaking), de geautomatiseerde gegevensverwerking, de planning en control-instrumenten, het risicomanagement en de relaties tussen de rekening en begroting.

Van de accountant wordt ook verwacht dat hij vanuit zijn natuurlijke adviesfunctie meedenkt en adviseert over de algehele werking van het systeem en de eisen die dat stelt aan de bruikbaarheid van informatie voor de betrokken bestuursorganen om hun rol en taak te kunnen spelen.



## 2.2 Controle- en rapporteringtoleranties

### 2.2.1 Controletoleranties

De goedkeuringstoleranties bedragen standaard voor jaarrekening voor fouten: 1% van het totaal van de lasten en voor onzekerheden: 3% van het totaal van de lasten. Het contract met de accountant is opgesteld op basis van deze toleranties.

Het hanteren van deze toleranties leidt tot het volgende onderscheid in controleverklaringen:

	verklaring			
	goedkeurend	met beperking	oordeelonthouding	afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van de lasten)	$\leq 1\%$	$> 1\% \leq 3\%$	-	$> 3\%$
Onzekerheden in de controle (% van de lasten)	$\leq 3\%$	$> 3\% \leq 10\%$	$> 10\%$	-

De gemeenteraad kan besluiten om voor enig jaar de goedkeuringstoleranties te verscherpen voor fouten in het totaal of voor onderdelen van de lasten en voor onzekerheden van het totaal of onderdelen van de lasten.

### 2.2.2 Rapporteringtoleranties

De auditcommissie adviseert de raad jaarlijks over de gewenste rapporteringtolerantie. Deze tolerantie geeft de grens aan waarboven de accountant over een fout of onzekerheid aan de raad rapporteert. De auditcommissie adviseert om voor het controlejaar 2014, net als in afgelopen jaren, een rapporteringtolerantie te hanteren van € 75.000.

## 2.3 Planning van werkzaamheden

De werkzaamheden en de daarop aansluitende verslaglegging dient plaats te vinden binnen de planning en controlcyclus van de gemeente Haarlemmermeer en de daarin in vastgelegde tijdslijmieten.

De accountant overlegt vier weken voor zowel de aanvang van de interim-controle als de jaarrekeningcontrole een overzicht van de benodigde stukken aan de directeur bedrijfsvoering en de corporate controller.

De aanvang en het tijdstip van de controles vinden in overleg met de directie plaats.

#### *2.4 SiSa (Single information Single audit)*

In de jaarrekening legt de gemeente ook verantwoording af over specifieke uitkeringen die vallen onder SiSa. In oktober 2014 publiceert het Ministerie van Binnenlandse Zaken het overzicht welke verantwoordingen over 2014 onder de SISA moeten worden opgenomen. De accountant controleert de verantwoordingen op fouten en onzekerheden en rapporteert hierover in het accountantsverslag.

#### *2.5 Controle overige verantwoordingen*

##### *2.5.1 Verantwoording Fractieondersteuning*

De gemeenteraad heeft in zijn Verordening op de fractieondersteuning 2006 bepaald dat de controle van het verslag dat elke fractie ter verantwoording over de besteding van de bijdrage voor fractieondersteuning aanlevert, door de accountant wordt verzorgd.

Over de controle op de verantwoording fractieondersteuning rapporteert de accountant in een apart verslag dat in het voorjaar tot de raad komt. De Verordening op de fractieondersteuning is bij deze controle leidend. De controle is erop gericht de juistheid en rechtmatigheid van de fractiebestedingen vast te stellen en tevens de volledigheid van bedragen en de verslagen over de besteding van de fracties vast te stellen.

De accountant brengt op grond van zijn controle tevens advies uit aan de raad. De auditcommissie speelt in de controle geen rol.

##### *2.5.2 Incidentele verantwoordingen*

Incidentele verantwoordingen en verklaringen kunnen ten behoeve van het verkrijgen van subsidies benodigd zijn. Opdrachtgever voor dergelijke incidentele verklaringen is veelal het college van burgemeester en wethouders. Alle verklaringen worden gespecificeerd gefactureerd, met vermelding van bestede uren en gehanteerde tarieven.

### **Hoofdstuk 3 Nadere aanwijzingen met betrekking tot de controleopdracht**

#### *3.1 Goedkeuring- en rapporteringtoleranties*

Voor dit onderdeel gelden geen afwijkingen of aanwijzingen. De te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties gelden zoals is bepaald in het Programma van Eisen en welke in het contract zijn opgenomen.

De goedkeuringstoleranties bedragen standaard voor jaarrekening voor fouten: 1% van het totaal van de lasten en voor onzekerheden: 3% van het totaal van de lasten. Het contract met de accountant is opgesteld op basis van deze toleranties.

#### *2.2.2 Rapporteringtoleranties*

De auditcommissie adviseert de raad jaarlijks over de gewenste rapporteringtolerantie. Deze tolerantie geeft de grens aan waarboven de accountant over een fout of onzekerheid aan de raad rapporteert. De auditcommissie adviseert om voor het controlejaar 2014, net als in afgelopen jaren, een rapporteringtolerantie te hanteren van € 75.000.

#### *3.2 Wet- en regelgeving*

##### *3.2.1 Externe wetgeving 2014*

Ten aanzien van de wetgeving is nagegaan welke wetgeving vóór de aanvang van de accountantscontrole van kracht is. Voor deze wetten is vervolgens nagegaan of deze ook voor gemeenten relevant zijn en of deze wetten voor de accountantscontrole relevant zijn. De naleving van wettelijke kaders is in het kader van de accountantscontrole uitsluitend relevant voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Het resultaat van de inventarisatie is verwerkt in het overzicht van Externe Wetgeving (bijlage Ia).

##### *3.2.2 Regelgeving intern 2014*

Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen is nagegaan welke raadsverordeningen vóór de aanvang van de accountantscontrole van kracht zijn. Het resultaat is, voor zover deze verordeningen relevant zijn voor de accountantscontrole, in het overzicht van interne regelgeving opgenomen (bijlage Ib).

#### *3.3 Specifieke onderzoeksvragen 2014*

Raad, college en de rekenkamercommissie zijn per brief d.d. 22 mei jl. door de auditcommissie uitgenodigd om voorstellen voor specifieke aandachtspunten voor de accountant bij zijn controle aan te reiken.

Uit de bespreking van Specifieke onderzoeksvragen van 19 juni jl. komt de Auditcommissie tot de volgende onderwerpen:

*Aandachtspunt 1 In welke mate wordt de inning van gelden van debiteuren beheerst en in welke mate doet zich hier een concentratie van risico's bij voor.*

*Aandachtspunt 2 met ingang van 2016 worden gemeenten verplicht vennootschapsbelasting af te dragen over activiteiten die winstgevend zijn. In hoeverre is de administratieve inrichting van de gemeente toegerust op de invoering van deze nieuwe plicht.*

- Aandachtspunt 3* de regels voor verslaglegging zullen naar verwachting gaan wijzigen. De controle op rechtmatigheid door de accountant kan daarbij een andere rol krijgen: gemeenten gaan zelf de rechtmatigheid verklaren, de accountant toetst of de verklaarde rechtmatigheid correct is. In hoeverre is Haarlemmermeer gereed om een 'in controll statement' aan de accountant voor te leggen.
- Aandachtspunt 4* Bij investeringen kan in de praktijk blijken dat een inschatting van de kosten voor het onderhoud anders uitpakken dan verwacht werd. Wanneer het om innovatieve producten gaat kan een verklaring zijn dat er minder of geen ervaring was met beheer en onderhoud. Los daarvan kunnen de omstandigheden van het gebruik veranderen en het beheer beïnvloeden. Welke kwaliteit heeft de bestaande systematiek van investeren en het in beheer nemen van de exploitatie in Haarlemmermeer. Als aandachtspunt en eerste verkenning: Sport (voorzieningen) en Verkeer en Vervoer (wegen).

## **Hoofdstuk 4 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)**

### *4.1 Het oordeel van de accountant*

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

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en 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 artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincie en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten) alsmede de Richtlijnen voor de Accountantscontrole (NIVRA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

### *4.2 Rechtmatigheid en de te controleren rechtmatigheidcriteria*

Bij rechtmatigheid gaat het om de naleving van kaders uit wetten en gemeentelijke regelgeving. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Onder rechtmatigheid wordt mede begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen indien zij "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen".

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd, worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden, interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten. Deze interne regels kunnen overigens wel relevant zijn voor de nadere vaststelling van de invulling van "hogere" besluiten, maar zijn op zich geen object van onderzoek. Voorts kan een afwijking van deze lagere regelgeving passend zijn binnen de uitvoering van hogere besluiten. Het is (over het algemeen) aan het college om een oordeel te vellen over de geconstateerde afwijkingen van lagere interne regels. De overzichten met relevante wet- en regelgeving (bijlagen 1a en 1b) worden jaarlijks ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

Rechtmatigheidscriterium		a	b
1	Begrotingscriterium		X
2	Voorwaardencriterium		X
3	Misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium		X
4	Calculatiecriterium	X	
5	Valuteringcriterium	X	
6	Adresseringscriterium	X	
7	Volledigheidscriterium	X	
8	Aanvaardbaarheidscriterium	X	
9	Leveringscriterium	X	

a = Agedekt door de controle leidend tot het getrouwheidsoordeel.

b = Niet afgedekt door de controle leidend tot het getrouwheidsoordeel.

Blijkens bovenstaande tabel wordt in het kader van het getrouwheidsonderzoek al aandacht besteed aan de meeste van de rechtmatigheidscriteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal echter 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.

Deze 3 criteria worden hieronder nader beschreven.

#### 4.2.1 *Het begrotingscriterium*

In de rechtmatigheidscontrole is het begrotingscriterium een belangrijk toetscriterium. In het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) wordt begrotingsrechtmatigheid als volgt gedefinieerd:

*Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's.*

Het begrotingscriterium richt zich primair op de baten en lasten op programmaniveau. De budgettaire norm voor het bepalen van begrotingsrechtmatigheid wordt afgeleid uit:

- programmabegroting en toelichting;
- begrotingswijzigingen op programmaniveau met toelichting zoals blijkend uit de voorjaarsrapportage, najaarsrapportage en raadsbesluiten.

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is - voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad. In de door de raad vastgestelde financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet is nader uitgewerkt hoe moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma passen.

In dit controleprotocol leggen wij duidelijke en concrete spelregels vast tussen de gemeenteraad en het college met betrekking tot het begrotingscriterium. Dit voorkomt discussie achteraf. Voor het bepalen van rechtmatigheid worden de volgende categorieën afwijkingen onderscheiden:

- Rechtmatige begrotingsafwijkingen;
- Niet-rechtmatige begrotingsafwijkingen

In de hierna opgenomen kaders wordt een aantal mogelijke begrotingsafwijkingen genoemd die als rechtmatig dan wel niet-rechtmatig worden aangemerkt. Niet-rechtmatige afwijkingen dienen bij de jaarrekening te worden geautoriseerd door de raad.

### Rechtmatige begrotingsafwijkingen

1. Kostenonderschrijdingen mits deze passen binnen het bestaande beleid.
2. Kostenoverschrijdingen voor activiteiten die passen binnen het bestaand beleid en die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via kostendeekkende omzet (heffingen, huur) via egalisatiereserves of via subsidies.
3. Kostenoverschrijdingen voor activiteiten die passen binnen bestaande beleid en een gevolg zijn van interne factoren zoals bijvoorbeeld:
  - doorberekening van indirecte kosten (overhead), 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;
  - overschrijdingen als gevolg van fouten in de begroting;
  - dotaties aan voorzieningen die verplicht zijn voorgeschreven op grond van Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Vaak blijken deze zaken pas bij het opmaken van de jaarrekening.
4. Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid en die in verband met tijdstip van het ontstaan ervan, niet tijdig in de raad konden worden gerapporteerd (in de najaarsrapportage) en niet binnen het budget kunnen worden gecompenseerd en die bovendien worden veroorzaakt door externe factoren zoals:
  - een openeinde subsidieregeling;
  - een faillissement van een debiteur of een vordering die niet geïnd kan worden;
  - wijzigingen in landelijke wet- en regeling met financiële consequenties;
  - afrekeningen van subsidies en realisatie van begrote subsidieverwachtingen;
  - de renteontwikkeling op de kapitaalmarkt;
  - klimaatomstandigheden, bijvoorbeeld een overschrijding van het budget gladheidbestrijding als gevolg van sneeuwval;
  - uitgaven die pas bij het opmaken van de jaarrekening naar hun aard onvoorzien, onvermijdbaar en niet uitstelbaar blijken te zijn.

### Niet-rechtmatige begrotingsafwijkingen

1. Kostenoverschrijdingen voor activiteiten die passen binnen het bestaande beleid maar ten onrechte niet tijdig aan de raad zijn gerapporteerd in de najaarsrapportage zoals bijvoorbeeld:
  - een verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse gegevens al wel bekend, maar heeft niet tot een begrotingswijziging geleid;
  - idem voor overschrijding investeringskrediet.Doordat deze niet-rechtmatige overschrijdingen binnen het bestaande beleid vallen, kan de raad bij de jaarrekening aangeven of deze alsnog worden geautoriseerd
  
2. Kostenoverschrijdingen die niet passen binnen het bestaande beleid en die achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd. Bijvoorbeeld een naheffingsaanslag die na nader onderzoek door de belastingdienst wordt opgelegd, of een boete/schadevergoeding die na een bezwaar- en beroepprocedure aan de gemeente wordt opgelegd. In de praktijk gaat het meestal om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving, waar de gemeente zich, eventueel na een gerechtelijke uitspraak, bij zal hebben neer te leggen. Doordat de niet-rechtmatige overschrijdingen niet binnen het bestaande beleid vallen, kan de raad ervoor kiezen het college te vragen om een indemniteitsbesluit<sup>2</sup> voor te bereiden.
  
3. Kostenoverschrijdingen voor activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor ook geen door de raad goedgekeurde begrotingswijziging aanwezig is. Bijvoorbeeld de activiteiten zijn in de praktijk ruimer geïnterpreteerd en toegepast dan in de regelgeving. Doordat deze niet-rechtmatige overschrijdingen niet binnen het bestaande beleid vallen, kan de raad ervoor kiezen het college te vragen om een indemniteitsbesluit<sup>3</sup> voor te bereiden.

In de jaarrekening wordt een overzicht opgenomen met de begrotingsafwijkingen. Afwijkingen worden daarin toegelicht en waar nodig wordt de raad gevraagd de afwijkingen te autoriseren, zodat de financiële beheershandelingen rechtmatig hebben plaatsgevonden.

---

<sup>2</sup> De indemniteitsprocedure kan worden gehanteerd indien de raad van oordeel is dat er lasten, baten of balansmutaties in de jaarrekening zijn opgenomen die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen. De raad vraagt het college dan een indemniteitsbesluit in te dienen. In zo'n besluit dient het college de door de raad genoemde zaken nader uit te leggen en/of verbetervoorstellen te doen. Vervolgens kan de raad dit besluit aannemen of verwerpen. De indemniteitsprocedure is bedoeld voor die onrechtmatigheden die de raad van belang acht. Het is dus niet zo dat de raad standaard en dus altijd een indemniteitsprocedure zou moeten starten over alle door de accountant gevonden onrechtmatigheden. Indien een indemniteitsprocedure wordt gestart, wordt de vaststelling van de jaarrekening opgeschort. De accountantsverklaring en in het bijzonder het verslag van bevindingen van de accountant zullen in de meeste gevallen de basis vormen voor een verzoek van de raad om een indemniteitsbesluit. In het verslag van bevindingen worden immers alle onrechtmatigheden die de accountant bij zijn controle is tegengekomen benoemd.



#### 4.2.2 *Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium)*

Gemeenten moeten een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik hebben. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid.

Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert, kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid, die inherent is aan de regeling, blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

Door de raad is in verschillende verordeningen en besluiten een M&O-beleid vastgesteld. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd dat binnen de belangrijkste procedures reeds (informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

#### 4.2.3 *Het voorwaardencriterium*

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

- Recht (voorwaarden waaronder in aanmerking wordt gekomen op een recht dan wel een verplichting bestaat op een recht);
- Hoogte (de hoogte van het recht dan wel de verplichting op een recht);
- Duur (de termijnen van de verstrekking, toekenning of werkingsperiode van het recht dan wel de verplichting op een recht);
- Bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

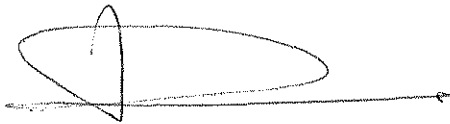
De precieze invulling verschilt per wet, regeling of verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. De raad heeft eerder vastgesteld dat (als uitgangspunt) alle voorwaarden getoetst dienen te worden.



Dit controleprotocol 2014 is door de auditcommissie van de raad van de gemeente Haarlemmermeer ter vaststelling voorgelegd aan de raad van de gemeente Haarlemmermeer,

de ambtelijk secretaris,

Jaap Baars

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, loopy initial 'J' followed by a horizontal line that ends in an arrowhead pointing to the right.

de voorzitter,

Chris Vonk

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'C' with a loop, followed by a vertical line and a horizontal line.

Dit controleprotocol 2014 is vastgesteld door de raad van de gemeente Haarlemmermeer in zijn vergadering van 3 juli 2014

de griffier,

J. van der Rhee bha

de burgemeester,

drs. Th.L.N. Weterings

