

## CONTROLEPROTOCOL 2014

### VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING VAN DE GEMEENTE ENSCHEDE

---

## 1 Algemeen

### 1.1 Inleiding

De Raad heeft op 19 december 2011 besloten de opdracht voor de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet voor de gemeente Enschede voor de jaren 2012 t/m 2015 te verstrekken aan Ernst & Young. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de Raad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen op hoofdlijnen plaatsvindt in dit controleprotocol, dat is gebaseerd op het VNG model controleprotocol voor gemeenten.

### 1.2 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Enschede. Dit controleprotocol voor 2014 is gebaseerd op het controleprotocol 2013.

### 1.3 Wettelijk kader

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

De Raad heeft op 3 maart 2014 de verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Enschede vastgesteld (de 'Controleverordening'). In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant geeft de Raad overeenkomstig artikel 2, lid 6 van de Controleverordening nadere aanwijzingen voor de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties, alsmede welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van de rechtmatigheidscontrole zal zijn. Met het controleprotocol is invulling gegeven aan het te hanteren normenkader voor de accountantscontrole. Het controleprotocol is opgesteld voor onbepaalde tijd. Wijzigingen in wet- en regelgeving (die onderdeel uit moeten maken van het normenkader) worden bij de eerst volgende actualisatie aan de Raad voorgelegd.

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

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

- De getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- Het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en 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 Provincies en Gemeenten);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado)) en de Circulaire 'Accountantscontrole provincies en gemeenten 2004 -2005' van 5 oktober 2005 van het ministerie van BZK, alsmede de Handleiding Regelgeving Accountancy (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden. Voorts is in de geactualiseerde 'Kadernota Rechtmatigheid' van 2013 van de commissie BBV (voorheen: het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG)) de visie weergegeven op rechtmatigheid in de accountantsverklaring. De kadernota heeft het karakter van een bindend advies aan gemeenten en accountants.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Bado dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begraoting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen".

### 3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheers handelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie<sup>1</sup>. 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 minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring. De minimumeisen zijn:

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

De percentages worden steeds genomen van de totale begrote programmalasten na laatste begrotingswijziging.

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

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

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 10%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de Raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen overeenkomstig de eerder door de raad vastgestelde toleranties.

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

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

De gehanteerde percentages zijn conform het programma van eisen en wensen dat is gebruikt bij de aanbesteding van de accountantsfunctie.

Via een aparte bijlage bij de jaarrekening zal verantwoording worden afgelegd over een nader bepaald aantal specifieke uitkeringen. In het kader van de Single information single audit (SISA) zijn door het Ministerie van BZK de volgende rapporteringstoleranties voorgeschreven ten aanzien van de geconstateerde fouten bij deze specifieke uitkeringen:

<i>Omvang specifieke uitkering</i>	<i>Rapporteringstolerantie</i>
$< \text{€ } 100.000$	$\text{€ } 10.000$
$> \text{€ } 100.000$ en $< \text{€ } 1$ miljoen	<i>10% van de specifieke uitkering</i>
$> \text{€ } 1$ miljoen	$\text{€ } 100.000$

Dit houdt in dat de accountant alle geconstateerde tekortkomingen en onzekerheden zal rapporteren die afzonderlijk op regeling-niveau de bovenstaande rapporteringstolerantie overtreffen. Dit in aanvulling op de eerder door de Raad vastgestelde rapporteringstoleranties.

#### **4 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria**

In de raadsnotitie “Accountantscontrole en rechtmatigheid: een actueel beeld voor Enschede” van 18 april 2005, wordt nader ingegaan op deze materie. Voor meer informatie over het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten wordt verwezen naar de NBA en VNG (website)publicaties inzake rechtmatigheid en accountantscontrole. In het bijzonder is verder belangrijk de geactualiseerde ‘Kadernota rechtmatigheid’ van 2013 van de commissie BBV.

In het kader van de rechtmatigheid controle kunnen 9 rechtmatigheid criteria worden onderkend:

Het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium, het calculatiecriterium, het valueringscriterium, 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.

In de NIVRA Audit Alert 17 van februari 2006 is over deze rechtmatigheidscriteria onder meer het volgende opgenomen.

Ad 1. 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 Raad zoals geregeld in de Gemeentewet. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de Raad geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de Raad. Zie ook de eerdergenoemde Nota van toelichting bij het BAPG.

Terzake van de gemeente Enschede is belangrijk de op 10 november 2003 door de gemeenteraad vastgestelde ‘Procedure begrotingsdiscipline’. Deze zgn. Goudt-norm geeft regels aan hoe om te gaan met overschrijdingen van vastgestelde budgettaire kaders.

In voorkomende gevallen zijn onderstaande begrotingsafwijkingen als onrechtmatig te bestempelen, maar hoeven niet te worden meegewogen in het accountantsoordeel:

- a. Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.
- b. Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar die niet tijdig konden worden gesignaleerd. Bijvoorbeeld vanwege een open einde (subsidie)regeling.
- c. Kostenoverschrijdingen inzake activiteiten die na het verantwoordingsjaar als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of toezichthouder blijkt. Het gaat hier in de praktijk veelal om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen.
- d. Kostenoverschrijdingen op investeringen, waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvingslasten en financieringslasten in navolgende jaren, zijn alleen in het jaar van ontstaan als onrechtmatig aan te merken.

Inzake het onttrekken of doteren aan bestemmingsreserves verwijst het PRPG in de Kadernota naar de beleidslijnen van de Commissie-BBV hieromtrent. Hierin staat o.a. dat mutaties in de reserves die niet door een raadsbesluit van vóór 31 december van het verslagjaar zijn gedekt, in strijd zijn met de Gemeentewet en het BBV. Dit zijn onrechtmatigheden in de externe regelgeving en wegen daarom mee bij het accountantsoordeel.

- Ad 2. Net als bij de rijksoverheid, zullen ook gemeenten naar analogie van diezelfde rijksoverheid een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. Voor de gemeente Enschede is dit beleid in hoofdlijnen vastgelegd (zie bijlage 3).

Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert ten aanzien van een regeling, 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 betreffende regeling samenhangende posten in de jaarrekening niet voldoen aan de te stellen eisen. Op grond daarvan heeft de accountant een bedenking die veelal niet is te kwantificeren, maar die, afhankelijk van de relatieve omvang van de desbetreffende posten wel mede bepalend kan zijn voor de strekking van de af te geven verklaring.

Indien bij een toereikend M&O-beleid, dat in voldoende mate is uitgevoerd, toch een belangrijke (materieel) onzekerheid - die inherent is aan de regeling - blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven. De accountant dient te overwegen of hij in zijn verklaring, naar zijn oordeel, 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.

- Ad 3. Besteding en inning van gelden door de gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. 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 en dergelijke met een wettelijke grondslag en jurisprudentie).

De gestelde voorwaarden hebben over het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- De heffing- en/of declaratiegrondslag;
- Normbedragen;
- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.;
- Recht, hoogte en duur.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen vaak volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke

regelgeving. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

In de Kadernota rechtmatigheid wordt het voorwaardencriterium toegelicht op de onderwerpen subsidieafrekeningen en specifieke uitkeringen alsmede investeringen en contracten die meerjarige gevolgen hebben.

## 5 Hardheidsclausule

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

## 6 Reikwijdte van de accountantscontrole bij de rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar maakt gebruik van het normenkader dat in dit controleprotocol is vastgelegd. Het normenkader omvat de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente Enschede zelf en is limitatief gericht op:

- 6.1 De naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom “Wetgeving extern” van de “Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole” is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Voorbeelden van deze zgn. externe wetgeving zijn:
  - Algemene verbindende voorschriften van de EU, zoals de Europese Aanbestedingsrichtlijnen;
  - Wet- en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen inzake specifieke uitkeringen en subsidies vanuit de EU, het Rijk en andere subsidieverstrekkende instanties;
  - Fiscale en sociale wet- en regelgeving die door gemeenten moeten worden nageleefd;
  - Overige algemene wet- en regelgeving, zoals AWB (i.v.m. subsidiebepalingen) en Bezoldigingswetten en -besluiten.
  - Gemeentewet;
  - Wetgeving en regelgeving die inrichtingsvereisten voorschrijven (voorbeeld BBV);
  - Specifieke wet- en regelgeving ten behoeve van de eigen taakuitvoering;
- 6.2 De naleving van de volgende kaders:
  - de begroting;
  - financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
  - de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
  - de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet, en de overige kaders zoals opgenomen in de kolom “Regelgeving Gemeente Enschede” van de “Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole” (bijlage 1 van dit protocol).

De overige kaders betreffen alle overige gemeentelijke verordeningen, en besluiten met een kaderstellend karakter, voor zover bepalingen bevattend over directe financiële beheershandelingen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

Collegebesluiten vallen niet (standaard) onder de rechtmatigheidstoets, want deze voorschriften betreffen de relatie College – ambtenaren (en dus niet de relatie Raad – College) met uitzondering van financiële beheershandelingen die een nadere uitwerking vormen van externe regelgeving, of door de Raad vastgestelde verordeningen, vermits daarin ook is aangegeven dat een dergelijk collegebesluit moet worden genomen.

Kaderstellende collegebesluiten (betrekking hebbend op financiële beheershandelingen) kunnen verplicht zijn gesteld door hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. - verordeningen. Indien in deze regelgeving de verplichting tot het opstellen en nemen van een besluit is opgenomen, zal de accountant alleen onderzoeken of dit besluit ook daadwerkelijk door het college is vastgesteld. Indien ook eisen aan het collegebesluit zijn opgenomen wordt ook (alleen) gecontroleerd of het collegebesluit die bepalingen bevat.

Het delegatiebesluit en het mandaatbesluit van de gemeente zijn ook belangrijke collegebesluiten voor het financieel beheer, maar worden alleen gebruikt bij de accountantscontrole gericht op getrouwheid.

### 6.3 Single information single audit (SISA)

Ingaande 2007 is het principe van Single information single audit ingevoerd voor bijna alle specifieke uitkeringen van het rijk.

Voor SISA verantwoordingen gelden veelal specifieke toetsingsvoorwaarden. Voor zover deze deel uitmaken van de gemeenterekening zijn ook de bepalingen zoals vermeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol van toepassing.

In de Circulaire SiSa van het Ministerie van BZK is nadere regelgeving verstrekt over de wijze van verantwoorden over specifieke uitkeringen.

## 7 Rapportering door de accountant

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

### *Verslag van bevindingen*

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het College.

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.).

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

### *Accountantsverklaring*

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. De accountantsverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

### *Rapportagevorm*

De invulling, vormgeving en frequentie van de rapportages en de wijze waarop door de Raad en andere belanghebbenden met de accountant wordt gecommuniceerd, is vastgelegd bij overeenkomst (bijlage 2 van dit protocol).

**Bijlagen:**

1. Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole
2. Rapportagemomenten
3. Beleid inzake Misbruik en Oneigenlijk gebruik

CONCEPT

## **Bijlage 1: Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole**

In het navolgende overzicht is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten relevante algemene wet- en regelgeving. Dit overzicht moet als volgt worden gelezen:

- In de eerste kolom wordt een algemene omschrijving gegeven die een algemene aanduiding geeft van programma's en/of producten.
- In de tweede kolom wordt e.v.a. nader uitgewerkt naar de specifieke activiteiten welke onder zo'n programma/product vallen.
- In de kolom wetgeving extern wordt de te toetsen algemene wet- en regelgeving aangegeven die direct een relatie heeft met het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente. Het feitelijke toetsingskader voor een specifieke geldstroom moet echter nog nader worden uitgewerkt. Voor subsidies van en voor derden worden bijvoorbeeld nadere subsidieregels opgesteld. Ook voor belastingen/heffingen moeten zaken nader worden geregeld en moet een juridische titel worden verkregen via een verordening. De randvoorwaarden waarbinnen uitgaven (lasten) mogen worden (aan)gedaan worden onder meer ontleend aan de begroting, de beheersverordening en het delegatie en mandaatbesluit.

De Raad heeft ter verdere implementatie van de uitvoering van deze algemene wet- en regelgeving eigen verordeningen en/of beleidsregels opgesteld waarmee een nadere invulling wordt gegeven voor de lokale uitvoering van het daaraan verbonden financiële beheer. Deze verordeningen en besluiten zijn in de laatste kolom opgenomen. Uiteraard moet de gemeente handelen conform hetgeen zij zelf in haar verordening/besluiten heeft bepaald, maar ook aan de verordeningen en (raads)besluiten zelf zijn in zekere mate eisen te stellen, willen zij uitvoerbaar zijn c.q. daadwerkelijk rechtskracht krijgen dan wel houden.

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

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

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



**Vervolg bijlage 1: Het Normenkader**

<b>Beleidsterrein</b>	<b>Specifieke activiteit</b>	<b>Wetgeving extern</b>	<b>Regelgeving gemeente Enschede</b>
<i>Algemeen Bestuur en ondersteunende processen</i>	Algemeen financieel middelenbeheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grondwet</li> <li>- Burgerlijk Wetboek</li> <li>- Gemeentewet</li> <li>- Besluit Begroting en Verantwoording</li> <li>- Wet Gemeenschappelijke</li> <li>- Regelingen</li> <li>- Algemene wet bestuursrecht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiële verordening</li> <li>- Controle verordening</li> <li>- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid</li> <li>- Verordening Rekenkamer commissie 2007</li> <li>- Regelement voor de Enschedese bevolkingsadministratie (Privacy-reglement) 2009</li> <li>- Legesverordening</li> <li>- Nota activeren en afschrijven</li> <li>- Nota reserves en voorzieningen</li> <li>- Nota weerstandsvermogen en risicomanagement</li> </ul>
	Treasurybeheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet financiering decentrale overheden (FIDO)</li> <li>- Besluit schatkistbankieren</li> <li>- Uitvoering financiering decentrale overheden (Ufdo)</li> <li>- Regeling uitvoering derivaten decentrale overheden (Ruddo)</li> <li>- Wet HOF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beleidsregels publieke taak leningen en garanties gemeente Enschede</li> <li>- Treasurystatuut</li> </ul>
	Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambtenarenwet</li> <li>- Fiscale wetgeving</li> <li>- Sociale verzekeringswetten</li> <li>- CAR/UWO</li> <li>- Wet Normering bezoldigingen topfunctionarissen publieke en semi publieke sectoren (WNT)*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enschedese Arbeidsvoorwaarden Regeling</li> </ul>
	Inkopen en contractbeheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanbestedingswet *</li> <li>- Mededingingswet</li> <li>- Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten</li> <li>- Europese regels Staatssteun</li> <li>- Wet Markt en Overheid *</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nota Inkoop en Aanbestedingsbeleid Gemeente Enschede</li> </ul>
<i>Burgerzaken en Belastingen</i>	Burgerlijke stand en afgifte documenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burgerlijk wetboek</li> <li>- Gemeentewet</li> <li>- Wet GBA</li> <li>- Wet rechten burgerlijke stand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regelement voor de Enschedese bevolkingsadministratie (Privacy-reglement) 2009</li> <li>- Legesverordening</li> <li>- Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen</li> <li>-</li> </ul>
	OZB	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentewet</li> <li>- Wet waardering Onroerende Zaken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verordening onroerende zaakbelastingen 2012</li> </ul>
	Parkeerbeheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentewet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verordening parkeerbelastingen 2012</li> <li>- Parkeerverordening 2007</li> <li>-</li> </ul>

Beleidsterrein	Specifieke activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving gemeente Enschede
	Grafrechten	- Gemeentewet - Wet op de lijkbezorging	- Verordening begraafplaatsrechten 2012
	Hondenbelasting	- Gemeentewet	- Verordening Hondenbelasting 2012 -
	Baatbelasting/Reclamebelasting	- Gemeentewet	- Verordeningen baatbelasting - (diverse bekostigingsbesluiten) - Verordening reclamebelasting centrum Enschede 2012
	Marktgeden	- Gemeentewet	- Marktgeldverordening 2012
	Precariorechten	- Gemeentewet	- Verordening precariobelasting 2012
<i>Openbare orde en veiligheid</i>	Brandweer en rampenbestrijding	- Brandweerwet 1985 - Wet op de veiligheidsregio	- Verordening brandweerrechten 2012
	Gebruiksvergunningen	- Woningwet - Bouwbesluit - Gebruiksbesluit - Wet algemene bepaling omgevingsrecht - Wet milieubeheer	- Bouwverordening - Brandbeveiligingsverordening - Legesverordening
<i>Verkeer en Vervoer</i>	Wegenbeheer	- Wegenwet - Besluit administratieve bepalingen wegverkeer	- Legesverordening - APV (vergunningen en onthefingen)
	Havenbeheer	- Gemeentewet	- Verordening haven-, kade- en opslaggeld 2012 - Havenverordening
<i>Groen en milieubeheer</i>	Groenbeheer	- Boswet -	- APV (kapvergunning) - Legesverordening
	Afvalstoffenbeheer	- Gemeentewet	- Afvalstoffenverordening - Verordening Reinigingsheffingen 2012
	Rioolbeheer en reiniging	- Gemeentewet - Wet Milieubeheer	- Verordening rioolheffing 2012 - Subsidieverordening bodemsanering bedrijfsterreinen gemeente Enschede
	Milieubeheer	- Wet Milieubeheer	
<i>Stedelijke ontwikkeling, wonen en economie</i>	Grondexploitatie	- Wet op de Ruimtelijke Ordening - Besluit op de ruimtelijke ordening	- Beheersverordening Grondbedrijf - Nota Weerstandsvormen grondbedrijf 2004-2008 - Exploatieverordening
	Stedelijke Vernieuwing	- Wet ISV	- Subsidieverordening stadsvernieuwing - Subsidieverordening particuliere pandverbetering - Subsidie verordening bouwadvies particulier opdrachtgeverschap Roombeek - Subsidieverordening stimuleringsbijdrage Walstraat, Zuiderhagen, Pijpenstraat - Subsidieverordening Stimuleringsfonds Nederlandse gemeenten

Beleidsterrein	Specifieke activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving gemeente Enschede
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidieverordening Wonen boven winkels</li> <li>- Subsidieverordening Huurgenning Roombeek</li> </ul>
	Stadsdeelgewijs werken	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidieverordening activiteiten stadsdeelgewijs werken</li> <li>- Subsidieverordening Wijkorganen 2004</li> </ul>
	Telecommunicatie	- Telecommunicatiewet	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legesverordening</li> <li>- Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur</li> </ul>
	Wonen, economie en beheer gemeentelijke panden en accommodaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leegstandswet</li> <li>- Woningwet</li> <li>- Huurprijzenwet woonruimte</li> <li>- Huisvestingswet</li> <li>- Huurwet</li> <li>- Huursubsidiewet</li> <li>- Besluit woninggebonden subsidies</li> <li>- Wet bevordering eigen woningbezit</li> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beheersverordening Vastgoedbedrijf</li> <li>- Subsidieverordening woonconsumentenvoorlichting</li> <li>- Subsidieverordening Monumenten Enschede 2003</li> <li>- Huisvestingsverordening Enschede 2006</li> </ul>
<i>Zorg, Welzijn en Sport</i>	Algemeen welzijn en sport	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welzijnswet</li> <li>- Wet inburgering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidieverordening Alloctonenorganisaties 2002</li> <li>- Subsidieverordening vrijwilligers jeugd- en jongerenwerk 1994</li> <li>- Subsidieverordening sport</li> <li>- Subsidieverordening Culturele Activiteiten 2007</li> <li>- Subsidieverordening mondiale bewustwording</li> <li>- Verordening inburgering gemeente Enschede 2010</li> <li>- Subsidieverordening</li> <li>- combinatiefuncties onderwijs, sport en cultuur</li> </ul>
	Gehandicaptenzorg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet maatschappelijke ondersteuning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verordening individuele voorzieningen</li> <li>- Financieel besluit individuele voorzieningen</li> <li>- Subsidieverordening opvang en begeleiding van kwetsbare burgers</li> </ul>
	Kinderopvang	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verordening tegemoetkoming kosten kinderopvang</li> <li>- Verordening tegemoetkoming kosten kinderopvang op grond van een sociaal-medische indicatie</li> </ul>
	Overig	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Algemene Wet Bijzondere</li> <li>- Ziektekosten</li> <li>- Wet maatschappelijke ondersteuning</li> <li>-</li> </ul>	

Beleidsterrein	Specifieke activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving gemeente Enschede
<i>Jeugd, onderwijs en cultuur</i>	Verzorgen basis- en speciaal onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet primair onderwijs</li> <li>- Wet op de basiseducatie</li> <li>- GOA</li> <li>- OALT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verordening leerlingenvervoer gemeente Enschede</li> <li>- Verordening onderwijshuisvesting</li> <li>- Subsidieverordening Brede Scholen</li> <li>- Subsidieverordening combinatiefuncties onderwijs, sport en cultuur</li> </ul>
	Verzorgen voortgezet onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet op het voortgezet onderwijs</li> <li>- Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek</li> <li>- Wet educatie- en beroepsonderwijs</li> </ul>	
	Cultuur en lokale media	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediawet</li> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidieverordening Culturele Activiteiten 2007</li> <li>- Subsidieverordening amateurkunst 2008</li> <li>- Subsidieverordening stimulering amateurkunst 2005</li> <li>- Verordening percentageregeling beeldende kunst 2007</li> <li>- Subsidieverordening presentaties beeldende kunst en vormgeving 2009</li> <li>- Subsidieverordening combinatiefuncties onderwijs, sport en cultuur</li> <li>- Verordening Programmaraad</li> <li>- Castel Twente</li> </ul>
<i>Werk en inkomen</i>	Sociale inkomensvoorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet werk en bijstand (incl. IOAW en IOAZ)</li> <li>- Wet investeren in jongeren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toeslagenverordening</li> <li>- Verordening werk en bijstand</li> <li>- Beleidsregels terugvordering, verhaal en zekerheidsrechten</li> <li>- Verordening investeren in jongeren</li> <li>- Toeslagenverordening Wet investeren in jongeren</li> <li>- Verordening langdurigheidstoeslag</li> <li>- Intrekkingsverordening woontussenvoorzieningen</li> </ul>
	Sociale werkvoorziening	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet Sociale Werkvoorziening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verordening persoonsvolgend budget begeleid werken Wsw</li> <li>- Verordening voorrangbeleid plaatsingsvolgorde Wsw</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociale en Fiscale wetgeving</li> <li>-</li> </ul>	
	Werkgelegenheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet werk en bijstand</li> <li>- Wet werk en inkomen kunstenaars</li> <li>- Wet investeren in jongeren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verordening werk en bijstand</li> <li>- Beleidsregels arbeidsbonus WWB 2012</li> <li>- Reïntegratieverordening WWIK</li> <li>- Verordening investeren in jongeren</li> </ul>

Beleidsterrein	Specifieke activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving gemeente Enschede
			- Subsidieverordening Roombe- kerveld
	Schuldhelpverlening	- Wet op het kredietbeheer	

\*betreft wijzigingen normenkader 2013

CONCEPT

## Bijlage 2: Rapportagemomenten

De volgende (standaard) rapportagemomenten worden onderkend:

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

## **Bijlage 3:    Beleid inzake Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M & O)**

### **Inleiding**

In het kader van rechtmatigheid is het Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) beleid een van de (drie) criteria waarop de accountant de jaarrekening toetst. In deze notitie wordt beschreven wat Misbruik en Oneigenlijk gebruik is en welk beleid de gemeente Enschede in dat kader hanteert.

### **Wat is M&O beleid?**

Misbruik en Oneigenlijk gebruik is aan de orde bij die activiteiten waarbij informatie van derden (belanghebbenden) van groot belang is voor het verlenen c.q. vaststellen van uitkeringen, vergoedingen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. De gemeente wordt op twee manieren geconfronteerd met M&O. Enerzijds als verstrekker van gelden en vergunningen en oplegger van eigen heffingen anderzijds als intermediair bij Rijkssubsidies (medebewind).

### **Definities**

#### ▪ **Misbruik**

Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens (door belanghebbenden) met als doel ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of geen of een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

#### ▪ **Oneigenlijk Gebruik**

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan: het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of geen of een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking ervan.

### **Achtergrond**

Misbruik en Oneigenlijk gebruik is niet nieuw. De gemeente Enschede heeft al op veel M&O gevoelige processen maatregelen genomen om Misbruik en Oneigenlijk gebruik door informatie van derden te voorkomen. Deze maatregelen zijn geformaliseerd in raadsbesluiten, verordeningen of beleidsstukken. Op onderdeelniveau zijn maatregelen genomen in het kader van M&O meestal specifiek in het kader van een bepaalde activiteit. Deze zijn veelal ingebed in procedures van maatregelen gericht op interne controle en risicobeheersing. Een voorbeeld is het Bureau handhaving dat via de Verordening werk en bijstand, protocollen en procedures gericht is op het voorkomen van M&O van uitkeringen in het kader van de WWB. In breder verband vallen ook gedragscodes en integriteitcodes onder M&O beleid. Vanuit de gedachte van Integraal management een logische keuze waaraan we vast willen houden.

### **Uitgangspunten van Beleid**

Centraal uitgangspunt van M&O beleid is dat elk organisatieonderdeel van de gemeente Enschede verantwoordelijk is voor te nemen beheersmaatregelen gericht op het voorkomen van Misbruik en Oneigenlijk gebruik binnen processen of activiteiten, waarbij informatie van derden van groot belang is voor het verlenen c.q. vaststellen van uitkeringen, vergoedingen, subsidies, heffingen, belastingen en vergunningen. Het gaat er hier in het bijzonder om dat de organisatie een mix van effectieve maatregelen heeft getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, dan wel op te sporen en dat de vigerende wet- en regelgeving duidelijk is, toegesneden is op de actuele situatie binnen de gemeente Enschede en voorts te handhaven is.

Het middels dit controleprotocol geformaliseerde beleid is feitelijk conform de bestaande werkwijze.