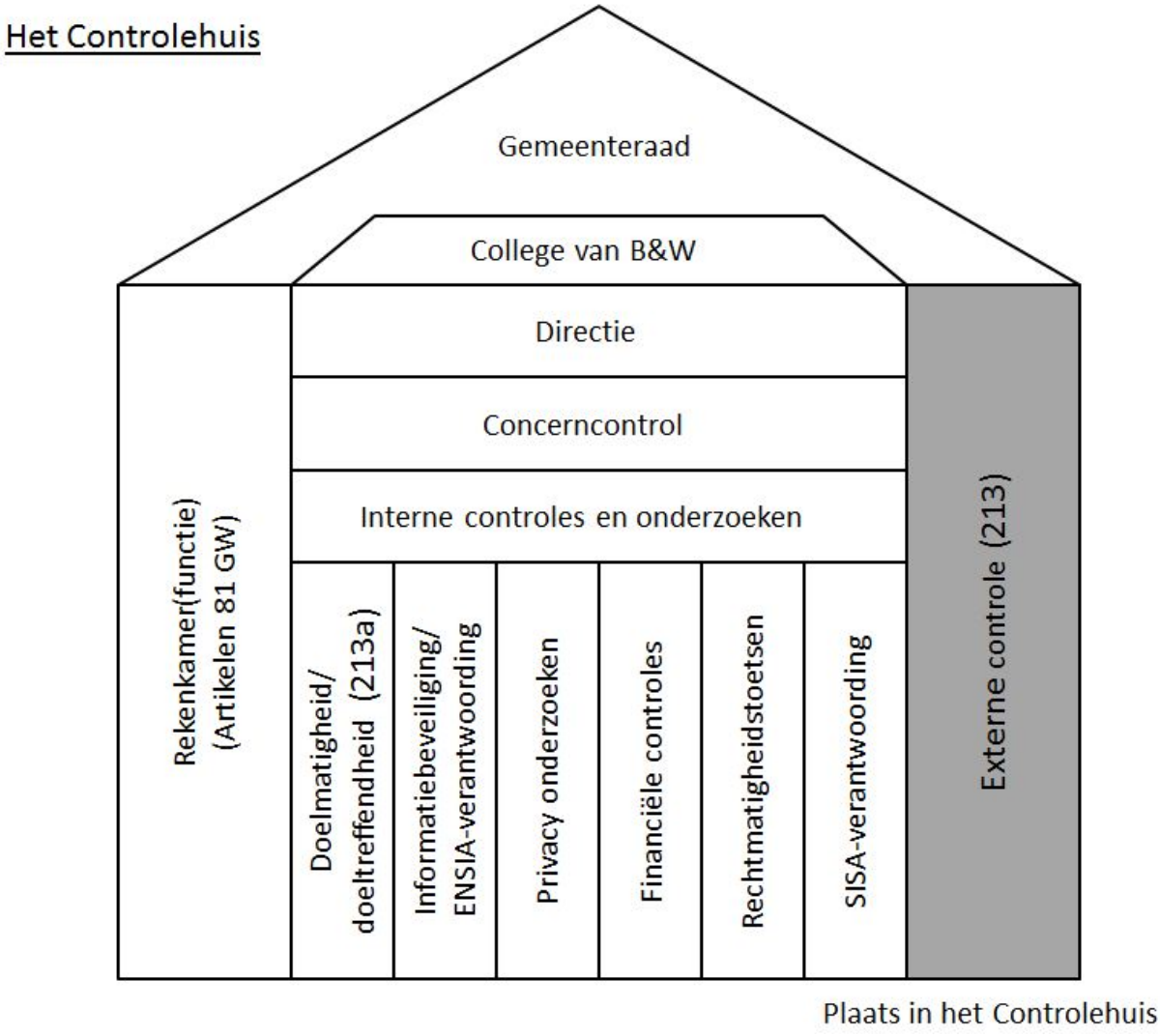
Controleprotocol 2021

GEMEENTE waadhoeke

Versie	Orgaan	Behandel datum
0.1	HZG	20 september 2021
0.2	Staf	23 september 2021
0.3	Financiën	28 september 2021
0.4	Portefeuillehouder	29 september 2021
1.0	B&W Waadhoeke	26 oktober 2021
1.0	Auditcommissie	09 november 2021
1.0	Raad Waadhoeke	25 november 2021



Plaats in het Controlehuis

(versie 1.0 documentdatum 18 oktober 2021)

Inhoudsopgave

1 INLEIDING 4
1.1 ALGEMEEN 4
1.2 DOELSTELLING 4
1.3 WETTELIJK KADER 4
1.4 TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN RAAD, COLLEGE EN ACCOUNTANT 5
1.5 PROCEDURE 5
2 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE (GETROUWHEID ÉN RECHTMATIGHEID) 6
3 TE HANTEREN GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES 7
3.1 ALGEMEEN 7
3.2 TOLERANTIES CONTROLEJAAR 2021 8
4 BEGRIP RECHTMATIGHEID EN DE AANVULLEND TE CONTROLEREN CRITERIA 9
4.1 ALGEMEEN 9
4.2 BEGROTINGSCRITERIUM 9
4.3 MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK CRITERIUM (M&O CRITERIUM) 10
4.4 VOORWAARDENCRITERIUM 10
4.5 SINGLE INFORMATION SINGLE AUDIT (SISA) 11
5 REIKWIJDTE ACCOUNTANTSCONTROLE RECHTMATIGHEIDSTOETSING 12
5.1 EXTERNE WETGEVING 12
5.2 INTERNE WETGEVING 12
5.3 OPERATIONALISEREN NORMENKADER 12
6 RAPPORTERING ACCOUNTANT 13
6.1 INTERIM-CONTROLES 13
6.2 VERSLAG VAN BEVINDINGEN 13
6.3 UITGANGSPUNTEN VOOR DE RAPPORTAGEVORM 13
6.4 CONTROLEVERKLARING 13
BIJLAGE 1: INVENTARISATIE WET- EN REGELGEVING 14
BIJLAGE 1A: EXTERNE WETGEVING 15
BIJLAGE 1B: INTERNE REGELGEVING GEMEENTE WAADHOEKE 19
BIJLAGE 2: SINGLE INFORMATION SINGLE AUDIT (SISA) 21
BIJLAGE 3: BEGROTINGSCRITERIUM 22

1 Inleiding

1.1 Algemeen

In juli 2020 heeft de gemeenteraad van Waadhoeke (hierna: de raad) aan Hofsteenge Zeeman Groep B.V. te Groningen de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Waadhoeke over de boekjaren 2020, 2021 en 2022 uit te voeren, met de mogelijkheid om nog een keer met een jaar te verlengen. Verdere invulling van deze opdrachtverstrekking door de gemeenteraad vindt plaats door het vaststellen van een controleprotocol, zoals nu voorligt.

Object van controle over 2021 zijn de jaarrekening inclusief Sisa bijlage en daarmee tevens het financieel beheer, zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Waadhoeke.

Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân

Gemeente Waadhoeke had tot en met 2020 haar taken en bevoegdheden in het sociaal domein (Jeugdwet, Wmo en Participatiewet) ondergebracht bij de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân. De Dienst was tot en met 2020 verantwoordelijk voor de rechtmatige verstrekking van de voorzieningen binnen het sociaal domein. Als gevolg van de omvorming van de Dienst naar een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) en het terughalen van de regie en beschikkingsmacht naar de gemeente, is met ingang van 2021 de gemeente zelf verantwoordelijk voor de rechtmatige verstrekking van de voorzieningen. Gezien de ketenafhankelijkheid inzake verantwoordings- en controle informatie heeft dit met ingang van 2021 een vertragend effect op het jaarrekeningproces, tevens komen de (rechtmatigheids) gevolgen van de Jeugdwet en de WMO ten laste van de gemeente.

De aangesloten gemeenten hebben ervoor gekozen de taken van de Dienst voor 2021 als volgt in te richten. Hierna is per onderdeel aangegeven of de werkzaamheden door de Dienst in mandaat (M) of in delegatie (D) worden uitgevoerd:

Wet	Beschikking	Contractbeheer	Administratie / declaratie
1. Participatiewet	Delegatie	Delegatie	Delegatie
2. Jeugdwet	Mandaat	Mandaat	Delegatie
3. Wet Maatschappelijke Organisatie	Mandaat	Mandaat	Delegatie

In “Het controle- en verantwoordingsprotocol De Dienst Noardwest Fryslân 2021” is vastgelegd hoe de Dienst zich verantwoordt richting de gemeenten over de taken en de controle daarop.

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 Waadhoeke.

1.3 Wettelijk kader

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

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal 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 op 2 januari 2018 de verordening ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Waadhoeke vastgesteld. Met het voorliggende controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2021.

1.4 Taken en verantwoordelijkheden raad, college en accountant

De Wet dualisering gemeentebestuur is bedoeld om de raad meer invloed te geven op het gemeentebestuur. De functionele scheiding tussen de raad en het college is aangescherpt. Het college concentreert zich op zijn bestuursbevoegdheden en het afleggen van verantwoording over de uitoefening daarvan aan de raad. De raad concentreert zich op zijn beurt op zijn vertegenwoordigende, verordenende, budgettaire en controlerende bevoegdheden. De accountant controleert de jaarrekening en verstrekt een verklaring waarin hij een oordeel geeft over het getrouwe beeld en de financiële rechtmatigheid van de daarin opgenomen baten, lasten en balansmutaties.

1.5 Procedure

In de verordening ex artikel 213 Gemeentewet is in artikel 4, lid 3, de volgende zinsnede opgenomen:

> Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-) overleg plaats tussen de accountant en (een vertegenwoordiger uit) de raad, de raadsgriffier, (een vertegenwoordiger van) de rekenkamer(functie), de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de concerncontroller en de manager financiën.

Daarnaast zijn, op basis van artikel 2 lid 4 en artikel 7 lid 4 van genoemde verordening, de communicatiemomenten benoemd tussen de raad en de accountant. De communicatie voorafgaand aan de accountantscontrole komt in artikel 2 aan de orde. Artikel 7 gaat in op de communicatie tussen de raad en de accountant na afloop van de jaarrekeningcontrole.

De managementletter en het verslag van bevindingen (kortweg: de rapportages) worden, in conceptvorm, aan de directie voorgelegd en met hen besproken. Daarnaast heeft de accountant overleg over de (concept) rapportages in het kader van de interimcontrole en de eindejaarcontrole met o.a. de concerncontroller en de manager financiën. Via deze integrale rapportages doet de accountant verslag aan respectievelijk de directie, het college en de gemeenteraad.
Voor het opleveren van de rapportages wordt in overleg met de accountant jaarlijks een tijdsplanning opgesteld.

Het verslag van bevindingen wordt voor verzending aan de raad, door de accountant voorgelegd aan het college met de mogelijkheid voor het college om op dit stuk te reageren. De accountant bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met de Audit Commissie.

Het college overlegt de gecontroleerde jaarrekening samen met het verslag van bevindingen voor 1 juli aan de raad (was tot en met 2020 1 juni, nu later als gevolg van omvorming de Dienst naar BVO). De jaarlijkse managementletter wordt voor 1 december van elk jaar uitgebracht.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Zoals in art 213 GW is voorgeschreven zal de controle 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 grootte en samenstelling van het vermogen;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in 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), alsmede de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS) van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

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 begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen ”.

3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

3.1 Algemeen

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 beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie[1]. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties, cijferanalyses, alsmede (al dan niet statistische) deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Provinciale Staten en Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Deze scherpere eisen zijn dan leidend in de planning en uitvoering van de accountantscontrole en worden verwoord in de controleverklaring.

De minimumeisen zijn:

	Strekking controleverklaring:			
Goedkeurings-tolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaar-rekening (% lasten)	≤ 1%	>1% <3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3% <10%	≥ 10%	-

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:
"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 controleverklaring.

Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:
"De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk 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".

[1] 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 (verbandscontroles) kan het aantal deelwaarnemingen worden beperkt.

De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 80%, van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag zoals € 100.000. De rapporteringstolerantie kan zich verder toespitsen op die elementen die de raad nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.
De rapporteringstolerantie is door de gemeenteraad in het programma van eisen voor aanbesteding van de externe accountant vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De rapporteringstolerantie is in de aanbestedingsprocedure gelijkgesteld aan de goedkeuringstoleranties, met als bovengrens 1% voor fouten in de jaarrekening en 3% voor onzekerheden in de controle[2].

De accountant waarborgt dat, rekening houdend met de rapporteringstolerantie, alle gesignaleerde onrechtmatigheden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

3.2 Toleranties controlejaar 2021

In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstolerantie en de rapporteringstolerantie opgenomen zoals deze door de gemeenteraad worden vastgesteld.

	Strekking controleverklaring			
Goedkeurings- en rapporterings-tolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaar-rekening (% lasten)	≤ 1%	>1% <3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3% <10%	≥ 10%	-

Op basis van het begrotingstotaal (indicatief € 120 miljoen) betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van € 1,2 miljoen en een totaal aan onzekerheden van circa € 3,6 miljoen de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

[2] Het staat de Raad vrij om hier een andere keuze in te maken

4 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren criteria

4.1 Algemeen

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend: het begrotingscriterium; het voorwaardencriterium; het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium; het calculatiecriterium; het valuteringscriterium; het adresseringscriterium; het volledigheidscriterium; het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

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

Daarnaast is het begrip *Single information, Single audit* (SiSa) van toepassing op de door de gemeente Waadhoeke ontvangen specifieke uitkeringen.

4.2 Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de kadernota rechtmatigheid van de commissie Besluit begroting en verantwoording (BBV). Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is voorgelegd zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.
Begrotingsoverschrijdingen worden door de accountant echter niet altijd in de overweging om al of niet een goedkeurende verklaring te geven meegenomen. 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 of en respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd. De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn op hoofdlijnen door de wetgever bepaald (en worden door de gemeenteraad zelf nader ingevuld en geconcretiseerd). Dit gebeurt door middel van de begroting en via de verordening op het financieel beheer ex artikel 212 van de Gemeentewet.

Hier kan beleid vastgelegd zijn ten aanzien van:

- het tijdig melden van verwachte budgetoverschrijdingen (wat mag in de periodieke Berap (bestuursrapportage) en wat moet direct worden gemeld in het kader van de actieve informatieplicht van B&W);
- hoe om te gaan met overschrijdingen op programmaniveau;
- het mogen schuiven binnen de budgetten (voor producten) van een programma;
- het nadrukkelijk koppelen van de voorwaarden welke gelden voor het verkrijgen van (subsidie)baten aan de bijbehorende lasten;
- het aanwenden van de post onvoorzien (al dan niet per programma)

Het formuleren van concrete en duidelijke spelregels tussen de gemeenteraad en het college met betrekking tot het begrotingscriterium voorkomt discussie achteraf over bijvoorbeeld de weging van bevindingen uit de accountantscontrole.

De door de raad gestelde kaders zijn bepalend voor de invulling van het budgetbeheer door het college. Het systeem van budgetbeheer en –bewaking moet waarborgen dat de baten en de lasten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan de gemeenteraad, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen.

4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O criterium)

Onder misbruik wordt verstaan: het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel:
- Ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of,
- Niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Misbruik is onrechtmatig.

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

In de gemeente Waadhoeke zijn diverse beheersmaatregelen getroffen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze maatregelen zijn ingebed in de processen en maken onderdeel uit van de interne controle op rechtmatigheid.

4.4 Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden gebonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving in verordeningen. De gestelde voorwaarden hebben, in het algemeen, betrekking op:

- de omschrijving van de doelgroep (respectievelijk het project etc.);
- de heffings- en/of declaratiegrondslag;
- normbedragen (i.c. hoogte en duur);
- de bevoegdheden;
- het voeren van een administratie;
- het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken (i.c. dossieropbouw);
- de aan te houden termijnen (besluitvorming, betaling, etc.).

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 volledig vast. Dit geldt echter niet altijd voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Daar waar er (nog) geen generieke criteria zijn vastgesteld, dient de accountant over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met de raad.

De raad is op gemeentelijk niveau kaderstellend en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst. Een gemeenteraad dient dan ook op grond van een overzicht van alle

voor de betreffende gemeente geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren.
Concreet betekent dit dat door de gemeenteraad limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen.

Dit criterium is in de gemeente Waadhoeke als volgt uitgewerkt. Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt.
In de bijlagen bij dit controleprotocol zijn de inventarisaties opgenomen van interne en externe Wet- en regelgeving, voor zover relevant voor de rechtmatigheid van het financiële beheer (en die dus onderdeel horen uit te maken van de accountantscontrole).

4.5 Single information Single audit (SiSa)

Voor de controle op de correcte toepassing, verwerking etc. van de voor de gemeente Waadhoeke relevante specifieke uitkeringen geldt het SiSa-toetsingskader, zoals gepubliceerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In de bijlagen is dit toetsingskader opgenomen. Uiteraard kunnen, naast deze specifieke toetsingscriteria per specifieke uitkering, ook andere criteria van toepassingen zijn zoals wetgeving enzovoorts.

5 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op onderstaande externe- en interne wetgeving. Het zogenoemde normenkader.

5.1 Externe wetgeving

De naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom “Regelgeving extern” van de inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Waadhoeke is opgenomen (bijlage 1a van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

5.2 Interne wetgeving

Enerzijds de naleving van de volgende kaders:

- de begroting;
- financiële verordening ex artikel 212 GW;
- controleverordening ex artikel 213 GW;
- verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Waadhoeke ex artikel 213a GW.

En verder de overige kaders zoals opgenomen in de kolom “Regelgeving intern” van de inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Waadhoeke (bijlage 1b van dit protocol). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. De verordeningen die betrekking hebben op de taken die uitgevoerd, gecontroleerd en verantwoord worden door een GR zijn niet opgenomen. Deze blijven buiten de scope van de accountantscontrole bij de gemeente Waadhoeke, behoudens voor zover verwoord onder 1.1 inzake De Dienst.

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. [3]

Het is niet mogelijk dat gemeenteraden eigen verordeningen buiten beschouwing laten bij de rechtmatigheidscontrole. Wel kan de raad besluiten dat aan bepaalde onderdelen van verordeningen geen financiële consequenties worden verbonden.

5.3 Operationaliseren normenkader

Het normenkader bestaat dus uit een overzicht van de geldende externe en interne regelgeving met betrekking tot financiële beheershandelingen. Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing en de accountantscontrole moet het worden geoperationaliseerd. Ten behoeve van de uitwerking is het van belang dat bekend is welke bepalingen van de regelgeving relevant zijn voor rechtmatigheid.
De interne controle is een aangelegenheid van het college en wordt nader uitgewerkt in het interne controleplan.

[3] Dergelijke jegens derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening.

6 Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant op de hierna in het kort weergegeven wijze.

6.1 Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht. Bestuurlijk relevante zaken worden - op grond van de overeengekomen rapportage wensen - aan het college gerapporteerd. Met dien verstande dat de accountant in zijn verslag van bevindingen altijd de belangrijkste bevindingen (prioriteit hoog of hoog/middel) aan de raad rapporteert. Daarnaast is de accountant conform verordening ex. Artikel 213 zelfstandig bevoegd om aan de raad te rapporteren c.q. te informeren indien een goedkeurende verklaring in gevaar komt.

6.2 Verslag van bevindingen

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.

6.3 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.

6.4 Controleverklaring

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

Bijlage 1: Inventarisatie wet- en regelgeving

In het navolgende overzicht is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Waadhoeke relevante algemene wet- en regelgeving. De randvoorwaarden waarbinnen uitgaven (lasten) mogen worden gedaan worden onder meer ontleend aan de begroting, de financiële verordening en het delegatie- en mandaatbesluit.

Bijlage 1a geeft een overzicht van de externe wetgeving. Een groot deel van de externe wetgeving bij gemeenten wordt al door externe accountantscontrole of periodieke controle door de fiscus of interne controle afgedekt. Een deel blijft echter van groot belang gegeven het financiële belang en de politieke gevoeligheid. In de tabel in bijlage 1a is deze wetgeving opgenomen. Om aan deze wetgeving te voldoen worden de aandachtspunten voor financiële kaderstelling en beheersing nader bepaald.

Bijlage 1b geeft een overzicht van alle interne regelgeving in onze gemeente. Verordeningen die geen financiële stromen en beheersmaatregelen bevatten worden niet in de rechtmatigheidscontrole betrokken. Ook de verordeningen die wel financiële stromen en beheersmaatregelen bevatten maar slechts van geringe omvang worden in zijn geheel uitgesloten. De financiële omvang van deze verordeningen vormt niet direct een risico in het kader van de jaarrekeningcontrole.

Resteren de verordeningen met financiële maatregelen van een aanzienlijk omvang. Deze zijn onderworpen aan de rechtmatigheidstoets.

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. Dit soort risico´s kan indirect tot geldstromen gaan leiden wanneer bijvoorbeeld schadeclaims moeten worden gehonoreerd of op een onjuiste titel verkregen gelden moeten worden geretourneerd.

Uiteraard zijn Wet- en regelgeving dynamisch. Er kunnen zich na vaststelling van dit controleprotocol wijzigingen voordoen waardoor het overzicht in deze bijlage (op onderdelen) niet actueel meer is.

Bijlage 1a: Externe wetgeving[4]
Aanbestedingswet 2012
Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA)
Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)
Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)
Algemene Wet Rijksbelastingen (AWR)
Ambtenarenwet
Arbeidsomstandighedenwet (ARBO)
Archiefwet 1995
Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden
Besluit administratieve bepalingen wegverkeer.
Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)
Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen 2004 (Bbz)
Besluit huurprijzen woonruimte
Besluit inburgering
Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden
Besluit participatiebudget
Besluit proceskosten bestuursrecht
Besluit ruimtelijke ordening
Binnenvaartwet.
Boswet
Bouwbesluit
Burgerlijk Wetboek
CAR/UWO
Circulaire Single Information Single Audit
Drank en Horecawet
Drinkwaterwet
EU-aanbestedingsregels
Faillissementswet
Financiële verhoudingswet (Fvw)
Fiscale wetgeving
Flora en Fauna wet
Gemeentewet
Gids proportionaliteit
Grondexploitatiewet (Grex)
Grondwet
Huisvestingswet
Huurwet
Intrekkingswet wet stedelijke vernieuwing
Invorderingswet 1990
Jachtbesluit
Jachtregeling
Jeugdwet
Kadasterwet

[4] In de opdrachtverstrekking is de volgende wet- en regelgeving in het kader van het financiële beheer onderwerp van de rechtmatigheidscontrole

Bijlage 1a: Externe wetgeving[4]
Kaderwet EZ subsidies
Kaderwet LNV subsidies
Kieswet
Leegstandswet
Leerplichtwet 1969
Mededingingswet
Mededingingsrecht ESF/EU
Mediawet 2008
Monumentenwet 1988
Onteigeningswet
Participatiewet
Paspoortwet
Politiewet 2012
Rechtspositiebesluit burgemeesters
Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden
Rechtspositiebesluit wethouders
Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden
ROA/VVTV
Sociale verzekeringswetten
Sociale wetgeving
Telecommunicatiewet
Tijdelijke wet ambulancezorg
Uitvoeringswet grondkamers (pacht)
Verdrag betreffende de werking van de EU (VwEU) Titel VII; H1 Tweede afdeling: staatssteun.
Vreemdelingenwet
Waterschapswet
Waterwet
Wegenverkeerswet
Wegenwet
Welzijnswet
Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)
Wet arbeid en zorg (Wazo)
Wet basisregistraties adressen en gebouwen (BAG)
Wet BDU verkeer en vervoer
Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm)
Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB)
Wet bodembescherming (Wbb)
Wet centraal orgaan opvang asielzoekers
Wet dualisering gemeentebestuur
Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen
Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)
Wet eenmalige verlenging werkingsduur oalt-plannen

Bijlage 1a: Externe wetgeving[4]
Wet financiering decentrale overheden
Wet geluidhinder
Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)
Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (WGBA)
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
Wet GOA
Wet herverdeling wegenbeheer
Wet houdbare overheidsfinancien
Wet inburgering
Wet infrastructuurfonds
Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz)
Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw)
Wet inkomensvoorziening oudere werklozen 1-12-2009 t/m 1-7-2016
Wet inzake de luchtverontreiniging
Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (WKPB)
Wet kinderopvang
Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)
Wet milieubeheer
Wet markt en overheid
Wet naleving europese regelgeving (Nerpe)
Wet normering topinkomens
Wet Onderwijsachterstandenbeleid
Wet Onderwijskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE)
Wet op de basiseducatie
Wet op de expertisecentra (WEC)
Wet op de huurtoeslag
Wet op de jeugdzorg
Wet op de kansspelen
Wet op de lijkbezorging
Wet op de Omzetbelasting
Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wet op de waterhuishouding (Wwh)
Wet op het BTW compensatiefonds (BCF)
Wet op het onderwijstoezicht
Wet op het primair onderwijs (WPO)
Wet op het voortgezet onderwijs
Wet openbaarheid van bestuur (Wob)
Wet passend onderwijs
Wet personenvervoer 2000
Wet primair onderwijs
Wet publieke gezondheid (Wpg)
Wet rechten burgerlijke stand
Wet regionale meld-en coordinatiefunctie voortijdig schoolverlateen

Bijlage 1a: Externe wetgeving[4]
Wet revitalisering generiek toezicht (Interbestuurlijk toezicht
Wet ruimtelijke ordening (WRO)
Wet schatkistbankieren
Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI)
Wet sociale werkvoorziening (Wsw)
Wet veiligheidsregio's
Wet verbetering poortwachter
Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wet vervoer gevaarlijke stoffen
Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG)
Wet voorziening gehandicapten (Wvg)
Wet waardering Onroerende Zaken (WOZ)
Wet Werk en Bijstand (WWB)
Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)
Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
Wetboek van koophandel
Wetboek van strafrecht
Wetboek van strafvordering
Winkeltijdenwet
Woningwet.
Zorgverzekeringswet

	Bijlage 1b: Interne regelgeving Gemeente Waadhoeke	**N.a.v. Kadernota Rechtmatigheid buiten rechtmatigheidscontrole, c.q. geen financiële consequenties**
1	Afvalstoffenverordening 2018	
2	Algemene Plaatselijke Verordening 2019	
3	Algemene subsidieverordening 2018	
4	Controleverordening	
5	Financiële verordening 2018	
6	Legesverordening 2021	
7	Liggeldverordening	
8	Marktgeld- en retributieverordening 2018	
9	Verordening Behandeling bezwaarschriften	
10	Verordening Gegevensverstrekking basisregistratie personen 2018	
11	Verordening Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	
12	Verordening Onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid	
13	Verordening Onroerende zaakbelasting 2021	
14	Verordening Op de Audit commissie	
15	Verordening Rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden 2019	
16	Verordening Werkgeverscommissie	
17	Verordening Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2018	
18	Verordening Leerlingenvervoer 2018	
19	Verordening Naamgeving en nummering 2018 (Adressen)	
20	Procedureverordening advisering planschade	
21	Destructieverordening	
22	Verordening Winkeltijden 2018	
23	Verordening Geurhinder en veehouderij 2018	
24	Verordening Vertrouwenscommissie benoeming, herbenoeming en klankbordgesprekken burgemeester	
25	Verordening Op de rekenkamer 2019	
26	Taaloardering Frysk	
27	Verordening Inrichting Antidiscriminatievoorziening	
28	Archiefverordening	
29	Marktverordening 2019	
30	Verordening Elektronische bekendmaking en kennisgeving	
31	Bouwverordening 2019	
32	Erfgoedverordening 2019	
33	Legesverordening 2021	
34	Parkeerverordening 2021	
35	Verordening Afvalstoffenheffing 2021	
36	Verordening Beheer gemeentelijke begraafplaatsen 2020	
37	Verordening Beheer gemeentelijke begraafplaatsen 2021	
38	Verordening Lijkbezorgingsrechten 2021	
39	Verordening Parkeerbelastingen 2021	

	Bijlage 1b: Interne regelgeving Gemeente Waadhoeke	N.a.v. Kadernota Rechtmatigheid buiten rechtmatigheidscontrole, c.q. geen financiële consequenties
40	Verordening Reclamebelasting 2021	
41	Verordening Rioolheffing 2021	
42	Verordening Voorzieningen huisvesting onderwijs	
43	Wegsleepverordening 2019	
44	Verordening maatschappelijke ondersteuning 2021	
45	Verordening individuele studietoeslag 2021	
46	Afstemmingsverordening Participatiewet, Bbz 2004, IOAW en IOAZ 2021	
47	Handhavingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2021	
48	Verordening individuele inkomenstoeslag 2021	
49	Re-integratieverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2021	
50	Verordening Jeugdhulp 2021	
51	Verordening loonkostensubsidie Participatiewet 2021	
52	Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ 2021	
53	Inspraakverordening	

Bijlage 2: Single information Single audit (SiSa)

Medeoverheden (in casu de gemeente Waadhoeke) verantwoorden de specifieke uitkeringen in hun eigen jaarrekening (art. 17a, 1e en 2e lid Fvw). De SiSa-bijlage verantwoordingsinformatie is onderdeel van de toelichting op de jaarrekening.

De jaarrekening inclusief toelichting, waaronder de SiSa-bijlage met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, is het controleobject van de accountant van medeoverheden. Voor de controle van de jaarrekening gelden de voorschriften van het Bado (zie hoofdstuk 3).

Het uitgangspunt is dat de controle van de SiSa-bijlage met dezelfde materialiteit kan geschieden als voor de jaarrekening, maar dat vanuit SiSa aanvullende werkzaamheden worden verwacht, zoals de risicoanalyse per specifieke uitkering, de voorgeschreven deelwaarnemingen op de specifieke uitkeringen boven € 125.000 en de werkzaamheden t.a.v. de nulverantwoording. Deze extra werkzaamheden kunnen leiden tot rapportagewaardige bevindingen, die mogelijk de jaarrekeningtolerantie (materialiteit) overschrijden.

Voor de bevindingen voortkomend uit de reguliere controle op getrouwheid en rechtmatigheid (R) en uit de beoordeling van de deugdelijke totstandkoming (D1) van de SiSa-verantwoording gelden op grond van art. 5, vierde lid Bado zwaardere rapporteringstoleranties dan voor andere onderdelen van de reguliere jaarrekening, zodat de vakdepartementen voldoende informatie hebben om de specifieke uitkeringen vast te stellen.

In zijn verslag van bevindingen neemt de accountant per specifieke uitkering fouten en onzekerheden op, boven een financiële grens, voor zover die niet door de medeoverheid zijn of kunnen worden gecorrigeerd. Deze financiële grens is per specifieke uitkering:

- € 12.500; indien de omvangsbasis < dan of gelijk aan € 125.000 is;
- 10%; indien de omvangsbasis > is dan € 125.000 en < dan of gelijk aan € 1,0 mln;
- € 125.000; indien de omvangsbasis > is dan € 1,0 mln.

De rapporteringstolerantie heeft géén consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen en niet herstelde fouten en onzekerheden voortkomende uit de accountantscontrole.
Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar de ‘Nota verwachtingen accountantscontrole’ die ieder jaar verschijnt.

In het najaar volgen de definitieve tabellen met de specifieke uitkeringen waarover in 2021 moet worden verantwoord.

Bijlage 3: Begrotingscriterium

Beoordeling begrotingsafwijkingen uit de Kadernota Rechtmatigheid

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

**) Voor aanvullende informatie wordt verwezen naar de Kadernota rechtmatigheid op www.commissiebbv.nl