

CONTROLEPROTOCOL 2013 VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2013 VAN DE GEMEENTE VENLO

Inleiding

Voor u ligt het controleprotocol 2013. Dit protocol is gebaseerd op de 'Kadernota Rechtmatigheid 2013' van de commissie BBV (eerder het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten)¹. De Kadernota 2013 is korter dan die uit 2012. Deze inkorting heeft geen inhoudelijk doel, maar is gedaan met het oog op de leesbaarheid van het document. Nieuw zijn de paragrafen 3.2.5, 3.2.6 en 3.2.7 over respectievelijk de Aanbestedingswet, de Wet Markt en Overheid en de Wet Normering Topinkomens (WNT).

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 2013 van de gemeente Venlo.

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

Alvorens in te gaan op het controleprotocol 2013 wordt nog kort stilgestaan bij de externe ontwikkelingen op het gebied van de rechtmatigheidscontrole. Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt namelijk onderzocht om het rechtmatigheidsoordeel te wijzigen in een rechtmatigheidsverantwoording. Hiermee zouden de decentrale overheden dan overstappen naar een vergelijkbaar stelsel als bij de Rijksoverheid. In het stelsel van de Rijksoverheid verantwoordt de minister zich specifiek over het aspect rechtmatigheid en geeft de accountant een getrouwheidsverklaring af. Deze verklaring dekt zowel de jaarrekening als de rechtmatigheidsverantwoording af. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag wordt door de minister verantwoording afgelegd over de rechtmatigheid van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen. Deze rechtmatigheidsverantwoording wordt vervolgens op getrouwheid getoetst door de accountant.

¹ De Kadernota Rechtmatigheid 2013 is eind september 2013 verschenen en is te raadplegen op de website van de commissie BBV; <http://www.commissiebbv.nl/rechtmatigheid/kadernota/>

1 Samenvatting

De gemeenteraad heeft in het duale stelsel naast de volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol ook uitdrukkelijk een controlerende rol. De raad wordt hiertoe ondersteund door onder meer de externe accountant. De accountantscontrole van de jaarrekening 2013 is opgedragen aan Deloitte Accountants B.V. Met het controleprotocol 2013 bepaalt de gemeenteraad binnen welke kaders de accountant zijn accountantscontrole dient uit te voeren. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om een jaarrekening op te stellen, vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de externe accountant om deze jaarrekening te controleren en hierbij een controleverklaring af te geven.

Op basis van de goedkeurings- en de rapportagetolerantie wordt de diepgang van de accountantscontrole en de uitgebreidheid van de rapportage bepaald. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstolerantie scherper vaststellen dan de in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) opgenomen minimumeisen. Voorgesteld wordt om de in het besluit genoemde toleranties voor de controle van en de rapportage over de jaarrekening 2013 van toepassing te verklaren.

Aangezien de (rechtmatigheids)controle zich richt op de externe wetgeving en de eigen gemeentelijke regelgeving dient tevens het normenkader te worden vastgesteld. Hierin zijn de voor de controle relevante regelgeving van hogere overheden en de eigen regelgeving limitatief opgenomen.

2 Besluitvormingsproces

De gemeenteraad is opdrachtgever van de externe accountant, voor de gemeente Venlo is dit voor de jaarrekening 2013 Deloitte Accountants B.V. Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant aangaande de bij de controle van de jaarrekening 2013 te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties.

De gemeenteraad wordt hierbij ondersteund door de Auditcommissie. Het functioneren van de Auditcommissie is gericht op de bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole. Overleg en afstemming van de verschillende controleactiviteiten binnen de gemeente (raad, rekenkamer en college van burgemeester en wethouders) is vanuit een oogpunt van doelmatigheid en transparantie gewenst. Uitgangspunt daarbij is dat overleg en afstemming plaatsvindt met behoud van ieders verantwoordelijkheid. De externe accountant neemt op uitnodiging ook deel aan dit overleg.

3 Formeel kader voor de controle

Onderstaand wordt het formele kader voor de accountantscontrole weergegeven.

De verordeningen ex artikelen 212 en 213 uit de Gemeentewet (Gemw) staan hierbij centraal. In de verordening aangaande de inrichting van de financiële organisatie (ex artikel 212 Gemw) regelt onze gemeente het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie zodanig dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. In de verordening aangaande de controle op het financieel beheer en de financiële organisatie (ex artikel 213 Gemw) zijn de regels voor de accountantscontrole zodanig vastgelegd dat de toetsing van de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de financiële organisatie is gewaarborgd.

De accountantscontrole richt zich 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 het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (artikel 186 Gemeentewet);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Aan de hand van het Controleprotocol 2013 wordt de controleopdracht aan de externe accountant nader geconcretiseerd.

Het Controleprotocol 2013 is gebaseerd op de Kadernota Rechtmatigheid 2013 zoals deze door de commissie BBV is gepubliceerd. De commissie BBV geeft in deze Kadernota de visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de controleverklaring van decentrale overheden. Dit document is bedoeld voor accountants, provincies, gemeenten en waterschappen en behandelt de belangrijkste vraagstukken uit de praktijk. Rechtmatigheid is voortdurend in ontwikkeling. Daarom is het niet mogelijk een "tijdloze" visie te geven.

De commissie BBV heeft de opdracht om zwaarwegende adviezen uit te brengen (aan de wetgever, provincies, gemeenten, de waterschappen en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) over de toepassing van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). Inhoudelijk is de Kadernota Rechtmatigheid relevant om het controleprotocol goed te kunnen positioneren.

Het bij de controle 2013 te hanteren normenkader (zijnde een overzicht van de geldende regelgeving) is vastgelegd in de bijlage bij dit controleprotocol. Daarnaast is in de bijlage het Strategisch inkoopkader geoperationaliseerd. Om het Strategisch inkoopkader namelijk te kunnen gebruiken voor de accountantscontrole is het noodzakelijk dat dit kader concreet wordt uitgewerkt voor de rechtmatigheidscontrole van de aanbestedingen 2013.

4 Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

De gemeenteraad kan verschillende toleranties hanteren gericht op de goedkeuring van de jaarrekening en de rapportage hierover. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de externe accountant aan de raad en college altijd datgene zal rapporteren wat door hem vanuit zijn professionele opvatting relevant wordt geacht.

4.1 Goedkeuringstoleranties en strekking controleverklaring

De goedkeuringstolerantie kan als volgt worden gedefinieerd: *De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van de 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 minimumeisen zoals opgenomen in het Bado zijn:

	Soort verklaring			
	<i>Goedkeurend</i>	<i>Beperking</i>	<i>Oordeelonthouding</i>	<i>Afkeurend</i>
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Hiervoor bestaat echter geen aanleiding.

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement) op basis van de professionele opvattingen van de accountant.

In zijn vergadering van 18 december 2013, gehoord hebbend het advies van de Auditcommissie, heeft de gemeenteraad bepaald geen afwijkende goedkeuringstolerantie toe te willen passen. Daarom zijn de goedkeuringstoleranties zoals genoemd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden van toepassing (conform voorgaande jaren).

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

De doelstelling van Single Information en Single Audit is het verminderen van verantwoording- en controlelasten voor gemeenten en provincies. Bovenstaande goedkeuringstoleranties zijn eveneens van toepassing op de SISA bijlage bij de jaarrekening. De accountantscontrole is gericht op de jaarrekening inclusief de SISA bijlage.

4.2 Rapporteringtoleranties

Naast de goedkeuringstolerantie wordt een rapporteringtolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: *De rapporteringtolerantie is 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 rapporteringtolerantie leidt daarom in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Op deze manier kunnen ook constatering welke voor een goedkeuringsoordeel van de accountant niet van belang zijn wel onder de aandacht van de raad worden gebracht. De rapporteringtoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien.

Voorgesteld wordt geen afwijkende rapporteringtoleranties vast te stellen. Derhalve zijn de goedkeuringstoleranties en de rapporteringtoleranties aan elkaar gelijk.

5 Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidcriteria

In het kader van de rechtmatigheidcontrole kunnen 9 rechtmatigheidcriteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium. In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financiële beheer is aanvullend op de in paragraaf 3.3.3 van de Kadernota Rechtmatigheid 2013 genoemde verschillende typen begrotingsoverschrijdingen (zie bijlage 1) het volgende nog van belang.

De raad van de gemeente Venlo stelt voor alle duidelijkheid aanvullend vast dat de volgende begrotingsoverschrijdingen niet moeten meewegen bij het oordeel van de accountant:

- a. overschrijdingen die het gevolg zijn van toegerekende ambtelijke uren, verhoogd met overhead, met de restrictie dat overschrijdingen die daarvan het gevolg zijn gecompenseerd worden door onderschrijdingen op een ander programma en
- b. overschrijdingen die zich voordoen op het onderdeel “saldo van kostenplaatsen”, waarop onder andere de afwijkingen tussen de geraamde productieve uren en de werkelijke productieve uren worden verantwoord.
- c. Kredietoverschrijdingen lager dan 10% van het totale krediet met een gelimiteerd bedrag van € 10.000.

Voor de aanvullingen is uitgangspunt dat de overschrijdingen worden beschouwd als passend binnen het bestaand beleid echter wel onder de voorwaarde dat ze goed herkenbaar zijn opgenomen in de analyses behorende bij de jaarrekening en van een goede en volledige toelichting worden voorzien.

6 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2013 is limitatief gericht op:

6.1 De naleving van wettelijke kaders:

De wetgeving van toepassing voor de gemeente Venlo zoals opgenomen in de kolom "Wetgeving extern" van het Normenkader 2013 (bijlage II). Dit uitsluitend voor zover deze financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

6.2 De naleving van de volgende kaders:

Deze kaders zijn een nadere invulling van wettelijke bepalingen.

- o de begroting
- o de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
- o de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
- o de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 213a Gemeentewet;

6.3 De naleving van de overige interne regelgeving:

De overige kaders zijn opgenomen in de kolom "Regelgeving intern" van het Normenkader 2013 (bijlage II bij dit protocol).

Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van de gemeentelijke verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen, die recht, hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheershandelingen betreffen. In verband hiermee vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en object/doelgroep van financiële beheershandelingen.

Daarnaast is in bijlage III het Strategisch inkoopkader geoperationaliseerd. Om het Strategisch inkoopkader namelijk te kunnen gebruiken voor de accountantscontrole is het noodzakelijk dat dit kader concreet wordt uitgewerkt voor de rechtmatigheidscontrole van de aanbestedingen 2013.

De auditcommissie adviseert uw raad om de operationalisering van het normenkader met betrekking tot aanbestedingen over te nemen.

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.

7 Specifieke aandachtspunten bij controle

In art. 2, lid 4 van de Controleverordering is het volgende bepaald:

In afwijking van het gestelde in lid 3, letters f en g, kan de raad in het programma van eisen opnemen, dat de raad jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant vaststelt de posten van de jaarrekening, de posten van de deilverantwoordingen, de gemeentelijke producten en de gemeentelijke organisatieonderdelen, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden en welke rapporteringtoleranties hij daarbij dient te hanteren.

Ter uitvoering van deze bepaling worden vanuit de Auditcommissie als specifieke aandachtspunten / thema-audits voorgesteld:

“Nagaan hoe de sturingsvraagstukken (inclusief governance structuur) en financiële vraagstukken inzake de drie te onderscheiden decentralisaties in het sociaal domein vorm hebben gekregen. Daarbij met name ingaan op de vraag of de relevante stappen op ordentelijke wijze zijn genomen en bezien de risico's die de Venlose aanpak open laat”.

8 Inwerkingtreding

Dit protocol is van toepassing op de jaarrekening 2013.

Bijlage I

De algemene lijn is dat begrotingsoverschrijdingen die binnen de beleidskaders van de raad passen niet meegewogen worden in het accountantsoordeel. Er kunnen zeven verschillende begrotingsoverschrijdingen worden onderscheiden. In onderstaand overzicht wordt aangegeven wat naar de mening van de commissie BBV de consequentie van betreffende overschrijding moet zijn voor het accountantsoordeel.

<i>Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende 'soorten' begrotingsafwijkingen worden onderkend:</i>	<i>Onrechtmatig, telt niet mee voor het oordeel</i>	<i>Onrechtmatig, telt wel mee voor het oordeel</i>
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 <u>ondubbelzinnig vaststelt</u> dat die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.		X
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of 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 inzake 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 het verantwoordingsjaar - geconstateerd na het verantwoordingsjaar	X	X
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - jaar van investeren - afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	X

Bijlage II Normenkader 2013

Afdeling	Specifieke activiteiten	Wetgeving extern	Regelgeving intern ²
Griffie	Raadsadvisering	Gemeentewet Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening op de fractieondersteuning gemeente Venlo 2010 • Verordening op de gemeentelijke rekenkamercommissie 2010 • Verordening rechtspositie raadsleden, wethouders en leden bezwaarschriftencommissie • Mandaat- en volmachtbesluit Griffie Venlo 2012
Staf, bestuur en directie	Algemeen financieel middelenbeheer Organisatie	Grondwet Burgerlijk wetboek Gemeentewet Besluit begroting en verantwoording (BBV) Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) Algemene wet bestuursrecht Art. 87, 88 en 89 EEG (staatssteunregels)	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële verordening gemeente Venlo 2005 • Financiële verordening gemeente Venlo 2013 • Controleverordening gemeente Venlo • Verordening onderzoek en doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Venlo 2005
Bedrijfsvoering	Algemeen financieel middelenbeheer Treasurybeheer Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid Parkeerbeheer Toeristenbelasting Grafrechten Hondenbelasting Baatbelasting Marktgeld Haven- en opslaggeld Reinigingsheffingen (milieubeheer) Rioolrechten Brandweerrechten Inkoop en contractenbeheer Onroerende zaakbelastingen (OZB) Precariorechten	Gemeentewet Wet financiering decentrale overheden Ambtenarenwet Fiscale wetgeving Sociale verzekeringswetten CAR/UWO Bezoldigingsbesluit burgemeester/secretaris Rechtspositiebesluit wethouder Wet waardering Onroerende Zaken Wet mulder administratiefrechtelijke heffingen Wet op de lijkbezorging Honden en katten besluit 1999 Wet milieubeheer Wet belastingen op milieugrondslag EU-aanbestedingsrichtlijn Overheden 2004/18 EU-aanbestedingsrichtlijn nutssectoren 2004/17	<ul style="list-style-type: none"> • Nota investeringsbeleid • Nota reserves en voorzieningen gemeente Venlo • Herijking beleidskader gemeentelijke belastingen • Beleidsnota risicomangement en weerstandvermogen • Delegatiebesluit Venlo 2010 • Algemene subsidieverordening Venlo 2010 • Beleidsplan openbare verlichting • Treasurystatuut gemeente Venlo • Legesverordening 2013 • Verordening onroerende zaakbelasting 2013 • Verordening parkeerbelasting 2013 • Verordening toeristenbelasting 2013 • Verordening lijkbezorgingsrechten 2013 • Verordening hondenbelasting 2013 • Verordening baatbelasting Trade Port West • Verordening marktgeld 2013 • Verordening haven- en opslaggeld 2013

² Geactualiseerd naar de stand van zaken interne regelgeving d.d. 14 augustus 2013.

Bijlage behorende bij raadsvoorstel 2013, nr. 79

Afdeling	Specifieke activiteiten	Wetgeving extern	Regelgeving intern ²
		Besluit aanbestedingen overheidsopdrachten (Bao) Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) Aanbestedingsreglement werken 2005 (ARW 2005) Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) Archiefwet Aanbestedingswet Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector Wet Markt en Overheid	<ul style="list-style-type: none"> • Verordening afvalstoffenheffing 2013 • Verordening rioolheffing 2013 • Verordening eenmalig aansluitrecht riolering 2012 • Strategisch inkoopkader 2011 (tot 1 juli 2013) • Strategisch inkoopkader 2013 (vanaf 1 juli 2013) • Beleidsplan openbare verlichting • Regeling gemeentelijke belastingen Venlo • Verordening reclamebelasting binnenstad 2013 • Verordening BI-zone18 bedrijventerreinen Venlo 2013 • Verordening BI-zone Tegelen 2013
Gebouwde omgeving	Wonen en economie	Woningwet Algemene wet bestuursrecht Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Wet op de ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidieverordening duurzaam bouwen Venlo 2010 • Bouwverordening Venlo
Maatschappelijke ontwikkeling	Maatschappelijke ondersteuning Welzijn, onderwijs Kinderopvang	Wet primair onderwijs GOA Wet op het voortgezet onderwijs Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek Wet educatie- en beroepsonderwijs Wet op de expertisecentra Wet maatschappelijke ondersteuning Algemene wet bestuursrecht Wet kinderopvang Algemene wet bijzondere ziektekosten Welzijnswet	<ul style="list-style-type: none"> • Algemene subsidieverordening Venlo 2010 • Wmo verordening Venlo 2012 • Wmo-besluit 2013 • Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2010 • Verordening leerlingenvervoer gemeente Venlo • Beleidsregels subsidieverlening activiteiten in de wijk (BIG) • Onderwijskansenplan • Subsidieregels maatschappelijke ontwikkeling en natuureducatie: <ul style="list-style-type: none"> – Subsidieregel jeugdactiviteiten – Subsidieregel activiteiten voor mensen met een beperking – Subsidieregel informele zorg – Subsidieregel wijkoverleggen en dorpsraden – Subsidieregel allochtone zelforganisaties – Subsidieregel geloofsgemeenschappen – Subsidieregel eenmalige activiteiten maatschappelijke ontwikkeling – Subsidieregel jubilea – Subsidieregel natuureducatie • Subsidieregel ouderenorganisaties • Subsidieverordening SAM-fonds

Bijlage behorende bij raadsvoorstel 2013, nr. 79

Afdeling	Specifieke activiteiten	Wetgeving extern	Regelgeving intern ²
Ontwikkelbedrijf	Grondexploitatie Wonen en economie	Wet op de ruimtelijke ordening Besluit op de ruimtelijke ordening Leegstandswet Woningwet Huurprijzenwet woonruimte Huisvestingswet Huurwet Huursubsidiewet Wet bevordering eigen woningbezit Algemene wet bestuursrecht Grondexploitiewet	<ul style="list-style-type: none"> • Venlo • Inspraakverordening sociaal domein • Exploitatieverordening gemeente Venlo 2004 • Nota ontwikkelbedrijf (onderdeel van gemeentebegroting) • Subsidieverordening verbetering voorgevels van particuliere panden in Q4 • Verordening VROM startersregeling Venlo 2007
Openbare werken	Begraafplaatsenbeheer Telecommunicatie Afalstoffenbeheer Rioolbeheer en reiniging Ongediertebestrijding	Wet op de lijkbezorging Telecommunicatieverordening Gemeentewet Wet op de waterhuishouding Waterleidingwet Wet milieubeheer Wet op de economische delicten	<ul style="list-style-type: none"> • Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen Venlo 2010 • Telecommunicatieverordening 2012 • Afvalstoffenverordening gemeente Venlo 2010 • Verordening eenmalig aansluitrecht riolering 2012 • GRP+ (gemeentelijk rioleringsplan) • Integraal waterplan Venlo
Publiekszaken	Burgerlijke stand en afgifte documenten	Burgerlijk Wetboek Gemeentewet Wet gemeentelijke basisadministratie (GBA) Wet rechten burgerlijke stand	<ul style="list-style-type: none"> • Legesverordening 2013
Ruimte & Economie	Wegenbeheer Intensivering stedelijke vernieuwing Groenbeheer Cultuur en lokale media	Wegenverkeerswet 1994 Wet personenvervoer Wet ISV Boswet Kaderwet LNV subsidies Mediawet Wet op het specifieke cultuurbeleid Algemene wet bestuursrecht	<ul style="list-style-type: none"> • Parkeerverordening 2010 • Verordening VROM starterslening Venlo 2007 • Subsidieverordening verbetering voorgevels van particuliere panden in Q4 • Subsidieverordening stadsvernieuwing Venlo 2010 • Beleidsregel subsidieverlening volkscultuur • Beleidsregel subsidieverlening eenmalige subsidies cultuur • Beleidsregels subsidieverlening amateurkunsten • Regeling voor de adviescommissie Beeldende Kunst in de Openbare Ruimte • Verordening percentageregeling beeldende kunst 2010 • Subsidierregel beeldende kunst en vormgeving • Subsidierregel evenementen(beleid) • Beleidsregel eenmalige subsidie koren

Bijlage behorende bij raadsvoorstel 2013, nr. 79

Afdeling	Specifieke activiteiten	Wetgeving extern	Regelgeving intern ²
			<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsregel fonds voor cultuurparticipatie • Verordening reclamebelasting binnenstad 2013 • Verordening BI-zone 18 bedrijventerreinen Venlo 2013 • Verordening BI-zone Tegelen 2013
Veiligheid en handhaving	Marktbeheer Havenbeheer Wegenbeheer Woonwagens Handhaving	Gemeentewet Binnenscheperwet Besluit administratieve bepalingen wegverkeer Wegenverkeerwet Winkeltijdenwet Wegenverkeerswet 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Algemene plaatselijke verordening/ APV Venlo • Marktverordening Venlo 2011 • Havenverordening Venlo 2010 • Wegsloopverordening Venlo 2010
Werk, inkomen en zorg	Sociale inkomensvoorziening Werkgelegenheid Schuldhelpverlening Vreemdelingenzaken Integratie	Wet werk en bijstand ROA/VVTV Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandige (IOAZ) Wet werk en inkomen kunstenaars Europese subsidies (ESF) Wet inburgering nieuwkomers Wet op het kredietbeheer Vreemdelingenwet Wet inburgering nieuwkomers ROA/ VVTV	<ul style="list-style-type: none"> • Toeslagenverordening Wwb 2013 • Toeslagenverordening Wij • Afstemmingsverordening Wwb (tot 7-3-2013) • Maatregelenverordening wet werk en bijstand • Afstemmingsverordening IOAW, IOAZ (tot 7-3-2013) • Maatregelenverordening IOAW en IOAZ • Afstemmingsverordening Wij (tot 7-3-2013) • Verordening inzake fraude, terugvordering en verhaal gemeente Venlo • Verordening Wet Kinderopvang gemeente Venlo 2010 • Participatieverordening 2013 • Verordening langdurigheidstoelage 2009 (tot 1-4-2013) • Verordening kinderen doen mee • Herijking minimabeleid • Draagkrachtregels en drempelbedrag bijzondere bijstand

Bijlage III: operationaliseren normenkader m.b.t. aanbestedingen

Algemeen

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing en de accountantscontrole moet het worden geoperationaliseerd. Met andere woorden de regelgeving wordt nader uitgewerkt in kaders, richtlijnen en beheersmaatregelen. Deze uitwerking ten behoeve van de rechtmatigheidscontrole van de aanbestedingen 2013 is onderstaand opgenomen.

Strategisch inkoopkader

Tot 1 juli 2013 was het Strategisch inkoopkader 2011 van toepassing. Vanaf 1 juli 2013 is het Strategisch inkoopkader 2013 van toepassing. Beide documenten dienen verwerkt te worden in het normenkader als onderdeel van het controleprotocol 2013. Gelet op de enorme omvang van de aanbestedingen is het praktisch onmogelijk om in het kader van zowel de interne als de externe controle bij iedere aanbesteding vast te stellen welk Strategisch inkoopkader van toepassing is. Derhalve wordt het Strategisch inkoopkader 2013 als norm gehanteerd voor de controle van de aanbestedingen voor geheel 2013.

Drempelbedrag

In het Strategisch inkoopkader 2013 is bepaald dat opdrachten voor leveringen en diensten met een waarde van \geq € 50.000 minimaal meervoudig onderhands aanbesteed moeten worden. Voor werken geldt een drempelbedrag van \geq € 100.000. Aangezien een betrouwbaar gemeentebreed aanbestedingsregister met opdrachtwaarden in ontwikkeling is, wordt de interne en externe controle gebaseerd op de factuurwaarden zoals opgenomen in de crediteurenadministratie. Met andere woorden: alle leveranciers waarbij het totaal aan facturen volgens de crediteurenadministratie het voornoemde drempelbedrag overschrijdt zijn onderwerp van controle.

Afwijken voorgeschreven aanbestedingsprocedure onder de Europese drempel

Het strategisch inkoopkader is per 1 juli 2013 van kracht. In het inkoopkader zijn onder meer de volgende bepalingen opgenomen:

“Afwijken van de aanbestedingsprocedures boven de Europese drempel is niet toegestaan. Wel is het in een enkel specifiek geval mogelijk om gebruik te maken van de uitzonderingen die volgen uit de Aanbestedingswet. Deze uitzonderingen gelden ook onder de Europese drempel.

Afwijken van de aanbestedingsprocedures onder de Europese drempel is verder enkel toegestaan in uitzonderlijke omstandigheden, waarbij tevens geldt dat de mate waarin de andere doelstellingen uit het Strategisch inkoopkader worden gediend met de afwijking, deze kan rechtvaardigen.

Afwijken van de minimaal voorgeschreven aanbestedingsprocedure onder de Europese drempel, dan wel het toepassen van een uitzonderingsgrond in de Aanbestedingswet bij aanbestedingsprocedures boven en onder de Europese drempel, mag alleen met voorafgaande toestemming van het college. In het kader van integraal management is een advies van inkoop aan de orde”.

Uit de interne controle van het rechtmatigheidsteam³ blijkt dat afwijkingen van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure en het toepassen van een uitzonderingsgrond onder de Europese drempel niet in alle gevallen vooraf ter goedkeuring worden voorgelegd aan het college. De redenen hiervoor zijn onder meer:

- 1) Er is nog geen centraal inzicht in de gemeentebrede inkopen. Hierdoor kan het voorkomen dat diverse afdelingen via een enkelvoudige onderhandse aanbestedingsprocedure opdrachten plaatsen bij één en dezelfde leverancier terwijl de opdrachtwaarde van deze orders tezamen een dermate omvang hebben dat de opdrachten gezamenlijk via een andere (zwaardere) aanbestedingsprocedure in de markt gezet hadden moeten worden.

³ De belangrijkste taken van het rechtmatigheidsteam zijn het uitvoeren van interne controlewerkzaamheden op basis van risicoanalyse en het faciliteren van de afdelingen om zichtbaar “in control” te komen. De opzet en de reikwijdte van de interne controle is afgestemd op de externe accountantscontrole. Hierdoor heeft het rechtmatigheidsteam veel overeenkomsten met een interne accountantsdienst. Het voordeel hiervan is dat een belangrijk deel van de controlewerkzaamheden, die ten grondslag liggen aan het oordeel van de accountant, in eigen beheer plaatsvinden. Dit biedt de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen op grond van de bevindingen van het rechtmatigheidsteam en worden financiële rechtmatigheidsfouten voorkomen.

- 2) Door onvoorziene omstandigheden kan het zijn dat opdrachten de drempelwaarden van het Strategisch inkoopkader overschrijden waardoor achteraf bekeken een andere aanbestedingsprocedure van toepassing zou zijn geweest.
- 3) In een aantal gevallen zijn in het verleden contracten afgesloten met leveranciers waarbij geen of niet de juiste aanbestedingsprocedure is gevolgd. Doordat deze contracten rechtsgeldig zijn afgesloten kunnen deze niet in alle gevallen (zonder hoge kosten) worden ontbonden. Wanneer de lasten die voortvloeien uit deze contracten in 2013 de gemeentelijke drempelbedragen van het Strategisch inkoopkader overschrijden, dan leidt dit tot financiële rechtmatigheidsfouten die ten laste komen van de goedkeuringstolerantie voor het jaar 2013⁴.
- 4) In een aantal gevallen worden externe medewerkers ingehuurd voor het vervullen van reguliere functies. Op grond van de Europese aanbestedingsregels kwalificeren deze diensten als zogenaamde 2B diensten waarop een verlicht aanbestedingsregime van toepassing is. Het niet adequaat naleven van de aanbestedingsregels bij 2B diensten leidt op grond van de Europese aanbestedingsregels tot vormfouten die niet als een financiële rechtmatigheidsfout worden aangemerkt. In het Strategisch inkoopkader is echter bepaald dat ook bij 2B diensten vooraf aan het college toestemming moet worden gevraagd om gebruik te maken van de uitzonderingsgrond. Wanneer deze toestemming vooraf niet is gevraagd kwalificeren de aanbestedingen als onrechtmatig en wegen deze mee in het accountantsoordeel. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de eigen aanbestedingsregels strenger zijn dan de Europese aanbestedingsregels met betrekking tot de zogenaamde 2B diensten.

Aangezien in de bovenstaande gevallen niet vooraf goedkeuring is gevraagd aan het college om te mogen afwijken van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure onder de Europese drempel, leidt dit in beginsel tot financiële rechtmatigheidsfouten. Dit is, zeker in de gevallen waarbij is gehandeld conform de doelstellingen van het Strategisch inkoopkader, niet wenselijk. De omvang van deze financiële fouten is op voorhand niet te voorspellen en is pas inzichtelijk per jaareinde (na afsluiting boekjaar en afronding van de interne controlewerkzaamheden).

Op grond van het bovenstaande verdient het aanbeveling om het college met betrekking tot het verantwoordingsjaar 2013 de bevoegdheid te geven om ook achteraf afwijkingen van de aanbestedingsprocedures onder de Europese drempel goed te keuren. Voorwaarde hierbij is wel dat de afdelingen hiertoe een gemotiveerd voorstel indienen waarbij aangetoond wordt dat is gehandeld in lijn met de doelstellingen uit het Strategisch inkoopkader.

Wanneer het college achteraf de afwijkingen van de voorgeschreven aanbestedingsprocedure onder de Europese drempel goedkeurt (op grond van het geoperationaliseerde normenkader uit het controleprotocol) dan wegen deze rechtmatigheidsfouten niet langer mee in het oordeel van de accountant. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de effectiviteit van de interne controle wordt vergroot. Dit is van belang gelet op de wijze waarop sinds dit jaar gestalte wordt gegeven aan de interne controle (via het zogenaamde rechtmatigheidsteam dat veel overeenkomsten heeft met een interne accountantsdienst) en de voorbereiding om te komen tot een rechtmatigheidsverantwoording (zie toelichting pagina 1). Door de directie zijn inmiddels maatregelen genomen die ervoor moeten zorgen dat met ingang van 2014 de naleving van de gemeentelijke aanbestedingsregels nog beter is geborgd. Dit zijn het afsluiten van raamovereenkomsten, het organiseren van een centrale inkoopfunctie, de invoering van een control-unit (hiërarchisch geplaatst onder de directeur bedrijfsvoering) en het structureel verankeren van de werkzaamheden van het rechtmatigheidsteam in de organisatie.

⁴ De commissie BBV adviseert de volledige opdrachtwaarde van de onrechtmatige aanbesteding in het jaar van gunning in de jaarrekening te vermelden en vervolgens dit bedrag mee te wegen in het accountantsoordeel betreffende rechtmatigheid. Vanwege de ontwikkeling van een betrouwbaar contractenregister zijn in het verleden de bekende factuurwaarden als fout meegeteld voor het accountantsoordeel en niet de volledige contractwaarden. Derhalve hebben deze aanbestedingsfouten een meerjarig effect op de goedkeuringstolerantie.