

CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2010 EN VERDER VAN DE GEMEENTE ALBLASSERDAM

1. Inleiding

De Gemeenteraad heeft aan BDO Accountants de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet voor de gemeente Alblasserdam uit te voeren. In het controle protocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole.

Object van controle is de jaarrekening 2010 en verder en daarmee tevens het gevoerde financieel beheer over die jaren zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Alblasserdam.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekening 2010 en verder van de gemeente Alblasserdam. Onderdeel van dit controleprotocol is de in bijlage 1 opgenomen inventarisatie van de wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Alblasserdam. Dit wordt ook wel het normenkader genoemd.

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 worden 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, alsmede de uitgangspunten en standpunten van het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG) en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van het Nederland Instituut Voor Register Accountants (NIVRA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG) dat de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen".

3. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van de fouten in de jaarrekening en de som van de onzekerheden in de jaarrekening aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is de basis van de af te geven Controleverklaring van de onafhankelijke accountant.

De rapporteringstolerantie(s) 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 rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

In het BAPG 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 Controleverklaring van de onafhankelijke accountant. De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten van de gemeente. Voor de goedkeuringstolerantie stelt de raad de volgende wettelijke minimumeisen:

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

Op basis van de begroting 2010 (totale lasten € 49,5 miljoen) van de gemeente Alblasterdam betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan door de accountant geconstateerde fouten in de jaarrekening van € 495.000 en een totaal aan door de accountant geconstateerde onzekerheden van € 1.485.000 de goedkeurende strekking van de Controleverklaring van de onafhankelijke accountant niet zullen aantasten. Dit is een indicatieve berekening omdat het percentage niet wordt toegepast op de lasten van de begroting, maar van de rekening.

Voor de rapportering van de accountant in het verslag van bevindingen gelden rapporteringstoleranties. In de Controleverordening gemeente Alblasterdam 2003 zijn geen aanvullende bepalingen opgenomen voor de rapporteringstoleranties. Op grond van het BAPG zouden de rapporteringstoleranties dan gelijk zijn aan de goedkeuringstoleranties. De raad acht dit niet wenselijk. Om goed invulling te kunnen geven aan zijn controlerende taak, maar tegelijk niet teveel in details te treden, kiest de raad ervoor om voor de controle van de jaarrekening 2010:

- de rapportering niet te laten plaatsvinden op het niveau van deelprogramma's en
- de rapporteringstolerantie vast te stellen op € 25.000, -.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de getrouwheid- en rechtmatigheidscontrole kunnen 9 criteria worden onderkend: het begrotingscriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het voorwaardencriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium, en het leveringscriterium.

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

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

Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is verder verfijnd uitgewerkt in de Kadernota 2009 van het PRPG. De belangrijkste inhoudelijke aanpassing betreft de kanttkening, dat het overschrijden van de begroting onrechtmatig is, maar niet in alle gevallen hoeft te worden meegewogen in het accountantsoordeel. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/of gecompenseerd wordt door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad. Voor bepaling hiervan zijn in bijlage 2 de uitgangspunten voor de begrotingsonrechtmatigheid opgenomen.

Het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O-criterium).

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. Het is aan te bevelen dat het college zich in het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid ten aanzien van een regeling voert, is er geen sprake van een verantwoord financieel beheer ten aanzien van die regeling. In Alblasserdam is niet in alle gevallen een eenduidig beleid geformuleerd c.q. geformaliseerd. Op onderdelen is M&O vormgegeven. Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik worden genomen.

De definitie van misbruik is: "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".

De definitie van oneigenlijk gebruik is "het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een 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".

Het voorwaarden criterium.

Baten, lasten en balansmutaties door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de eigen gemeentelijke regelgeving.

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 voorwaarden criterium nader uitgewerkt.

De interne controle met betrekking tot de rechtmatigheid zal worden uitgevoerd aan de hand van een groeimodel en zal bij aanvang gericht zijn op de processen die samenhangen met de jaarrekening. In de loop van 2009 zal duidelijkheid komen over de structurele aanpak.

Voorwaarden criterium subsidieverstrekking:

- Ten aanzien van het voorwaarden criterium spelen de subsidievoorwaarden een essentiële rol.

Door het ontbreken van een adequate AO/IC worden kritische termijnen nog onvoldoende nageleefd. Deze geconstateerde *onrechtmatigheden met betrekking tot overschrijding van termijnen worden niet in het rechtmatigheidoordeel* van de accountant betrokken.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2010 is limitatief gericht op:

- de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de kolom "Wetgeving extern" van het "Normenkader rechtmatigheidcontrole 2010 Alblasserdam" is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover het de financiële rechtmatigheid c.q. directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;
- de naleving van de volgende kaders:
 - de begroting
 - de 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 intern" van het "Normenkader rechtmatigheidscontrole Alblasserdam" (bijlage 1 van dit protocol). Dit laatste uitsluitend voor zover deze de financiële rechtmatigheid c.q. directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij tegen derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

6. Rapportering accountant.

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

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 aan het college en in afschrift aan de raad. Bestuurlijk relevante zaken kunnen ook aan de gemeenteraad worden gerapporteerd.

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.

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht, gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.).

Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie 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. In bijlage 4 worden de rapportagemomenten nader vastgelegd.

Controleverklaring van de onafhankelijke accountant

In de Controleverklaring van de onafhankelijke accountant 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 van de onafhankelijke accountant is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

In bijlage 4 zijn de rapportagemomenten nader vastgelegd

Bijlagen:

1. Normenkader rechtmatigheidcontrole 2019 en 2020 Alblasserdam
2. Normering van de begrotingsoverschrijdingen
3. Communicatie en periodiek overleg
4. Rapportagemomenten

Bijlage 1A normenkader rechtmatigheidcontrole 2019 Alblaserdam

Programma's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Actiever, zorgzamer & ondernemender	Weekmarkt	Gemeentewet	Marktverordening Alblaserdam 2017 Verordening marktgelden 2019 Beleid standplaatsen weekmarkt
	Economie	Winkeltijdenwet	Verordening Winkeltijden Alblaserdam Detailhandel en horeca Horecabeleid bedrijventerreinen 1e wijzigingsverordening APV Standplaatsenbeleid Terrassenbeleid Speelautomatenbeleid Legesverordening 2019
	Sociale inkomensvoorzieningen	Wijzigingswet Wet Werk en Bijstand Besluit Bijstandstandsverlening zelfstandigen 2004 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen Sociale en Fiscale wetgeving	Beleidsplan Algemene Bijstandwet Handhavingverordening Afstemmingsverordening Beleidskader bijzondere bijstand Verordening Werk en Bijstand Drechtsteden Verordening tegemoetkoming kosten kinderopvang Drechtsteden
	Sociale werkvoorziening / Participatiewet	Wet sociale werkvoorziening Wijzigingswet Wet Werk en Bijstand Participatiewet Wet participatiebudget Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen	Wachtlijstverordening Sociale werkvoorziening Beleidsplan Algemene Bijstandwet
	Maatschappelijke ondersteuning	Wet maatschappelijke ondersteuning Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	Strategische uitgangspunten maatschappelijke ondersteuning Wmo beleidsplan 2012-2015 Samen bouwen we verder aan de WMO WMO Beleidsplan Alblaserdam / Drechtsteden 2015-2018 Verordening algemene voorzieningen WMO (jan 2020) Beleid schuldhulpverlening WVG verordening Collectief vraagafhankelijk vervoersysteem

Programma's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
	Jeugd en jongerenwerk	Jeugdwet Wet op de jeugdzorg Landelijk transitie arrangement jeugd 2015	Verordening jeugdhulp gemeente Alblasserdam Beleidsrijk Regionaal Transitie Arrangement Jeugdnota "Op zoek naar balans"
	Vreemdelingen / integratie	Vreemdelingenwet 2000 Wet inburgering	Verordening vreemdelingenzaken Boeteverordening Wet Inburgering Nieuwkomers Reïntegratieverordening IOAW en IOAZ Drechtsteden
	Gezondheid	Tijdelijke wet ambulancezorg	Lokaal gezondheidbeleid
	Kunst en cultuur	Mediawet Wet op het specifieke cultuurbeleid Monumentenwet	Algemene subsidieverordening gemeente Alblasserdam 2014 Cultuurnota Alblasserdam 2019 Monumentenverordening Verordening op de monumentencommissie
	Sport(complexen en gymnastieklokalen) / recreatie en toerisme	Welzijnswet Drank- en horecawet	Algemene subsidieverordening gemeente Alblasserdam 2014 Breedtesportimpuls Subsidieverordening aangepast sporten in de regio Drechtsteden 2013
	Onderwijs	Wet op het primair onderwijs Besluit specifieke uitkeringen Gemeentelijk OnderwijsAchterstandenbeleid Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen Leerplichtwet	Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Alblasserdam Lokaal onderwijsachterstandenplan Verordening leerlingenvervoer Alblasserdam 2014 Ontbinding stichting onderwijsplein Herhuisvesting Willem de Zwijger College Verordening kinderopvang Alblasserdam Verordening peuterspeelzalen Alblasserdam
Buiten betel	Brandweer, rampenbestrijding en -plan	Wet veiligheidsregio's	GR regionale brandweer Brandweerbeleidsplan Gemeentelijk rampenplan Brandbeveiligingsverordening
	Integrale veiligheid	Gemeentewet Telecommunicatiewet Politiewet 2012	Algemene Plaatselijke Verordening Alblasserdam 2016 (APV) Nota integraal veiligheidsbeleid 2017 – 2020 Handhavingnotitie APV Handhavingnotitie bouwregelgeving en ruimtelijke ordening

Programma's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
			Nota integrale handhaving Telecommunicatieverordening
	Wegen, straten en pleinen / straatmeubilair	Wegenwet Wegenverkeerswet 1994 Besluit administratieve bepalingen wegverkeer	Wegengebruiksplan Nota openbare ruimte Verordening recht van herstraten 2007 Beleid inritvergunningen Wegencategoriseringsplan Alblasserdam
	Openbare verlichting	Burgerlijk wetboek	Nota openbare verlichting
	Waterkering en afwatering	Wijzigingswet Gemeentewet, enz. (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken)	Gemeentelijk waterplan
	Openbaar groen	Boswet Flora en faunawet Natuurbeschermingswet 1998	Nota openbare ruimte Groenstructuurplan Bomenverordening Alblasserdam 2008 Bomen en kapvergunningenbeleid
	Reiniging	Gemeentewet	Afvalstoffenverordening 2006 Verordening afvalstoffenheffing 2019
	Riolering	Gemeentewet Wet op de waterhuishouding Waterwet Wijzigingswet Gemeentewet, enz. (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken)	Verordening rioolheffing 2019 Lozingsverordening Gemeentelijk Rioleringsplan Alblasserdam 2015 – 2018 (GRP) Aansluitvoorwaarden riolering
Beter wonen & Bereikbaarheid	Ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling	(Invoerings)wet ruimtelijke ordening Besluit op de ruimtelijke ordening	Bestemmingsplannen Structuurvisie Dijk Recht art. 49 WRO (planschade) Procedureverordening advisering planschade 2008
	Volkshuisvesting / Bouw- en sloopvergunningen	Burgerlijk wetboek (Invoerings)wet algemene bepalingen omgevingswet (WABO) Huisvestingswet Wijzigingswet Leegstandswet Wet kraken en leegstand Wet maatregelen Woningmarkt 2014 II Wijzigingswet Huurprijzenwet woonruimte, enz. Wet bevordering eigen woningbezit	Woonvisie Nota wonen 2012-2020 Leges inz. tijdelijke verhuur Huisvestingsverordening (Drechtstedengebied) Welstandsnota Verordening woninggebonden subsidies

Programma's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
	Woonwagenzaken	Burgerlijk wetboek	Huisvestingsverordening standplaatsen woonwagens
	Grondexploitaties	Wet Markt en Overheid (Invoerings)wet ruimtelijke ordening Besluit op de ruimtelijke ordening	Exploitatieverordening Alblasserdam 2004 Nota Grond en vastgoedbeleid Alblasserdam Nota Prijsbeleid Vastgoed gemeente Alblasserdam
	Verkeer	Planwet verkeer en vervoer	
	Openbaar vervoer	Wet personenvervoer 2000	
	Vastgoed / accommodaties	Wet Markt en Overheid	Nota Grond en vastgoedbeleid Alblasserdam Nota Prijsbeleid Vastgoed gemeente Alblasserdam Meerjarenonderhoudsplan (MOP) voor gebouwen
	Milieu	Wet Milieubeheer Wet op de economische delicten Wet belastingen op milieugrondslag Wet bodembescherming	Milieubeleidsplan Drechtsteden 2011-2015 LMUP
Dienstverlening en bestuur	Raad(sondersteuning), college en bestuurlijke ondersteuning	Rechtspositieregeling burgemeester Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) Wet Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)	Verordening voor de raad en de raadscommissies Verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden gemeente Alblasserdam 2019
	Burgerzaken	Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (wet GBA) Wet rechten burgerlijke stand	Legesverordening 2019 en tarieventabel 2019
	Begraven en lijkbezorging	Gemeentewet Wet op de lijkbezorging	Verordening op algemene begraafplaatsen Verordening begrafenisrechten 2019
Solide financieel beleid	Treasury	Wet financiering decentrale overheden	Financieringsstatuut (2010)
	Belastingen	Gemeentewet Algemene Wet inzake Rijksbelastingen Wet waardering Onroerende Zaken Invorderingswet	Verordening Onroerende zaakbelasting 2019 Verordening toeristenbelasting 2019 Verordening precariobelasting 2019 en tarieventabel Verordening hondenbelasting 2019 Verordening kwijscheldingen 2019
	Algemeen (financieel) beleid	Algemene Wet Bestuursrecht Gemeentewet Wet gemeenschappelijke regelingen Wet Markt en Overheid Aanbestedingswet 2012	Financiële verordening gemeente Alblasserdam 2015 Controleverordening gemeente Alblasserdam 2003 Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Alblasserdam 2003 Nota Verbonden Partijen 2015 Alblasserdam

Programma's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
		Europese wetgeving aanbestedingsrecht: • Europese richtlijn nr. 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten Europese regels staatssteun: • EG-verdrag, art. 107, 108 en 109 (o.a. subsidies, leningen, garanties, deelnemingen en grondexploitaties kunnen verboden staatssteun zijn) • Reguliere de-minimusverordening • DAEB de-minimusverordening (DAEB = Diensten van Algemeen Economisch Belang) • Algemene groepsvrijstelingsverordening (AGVV) • DAEB vrijstellingsbesluit Ambtenarenwet Arbeidsomstandighedenwet Besluit accountantscontrole decentrale overheden Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten Wet op de loonbelasting 1964 Wet op de omzetbelasting 1968 Wet op het BTW-compensatiefonds Wet openbaarheid van bestuur Ziektewet Zorgverzekeringswet Wet modernisering VPB-plicht overheidsondernemingen	Verordening op de rekenkamercommissie 2019 Nota Waardering en Afschrijving vaste activa (2017) Gemeente Alblasserdam

Bijlage 1B normenkader rechtmatigheidcontrole 2020 Alblaserdam

Programma's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Actiever, zorgzamer & ondernemender	Weekmarkt	Gemeentewet	Marktverordening Alblaserdam 2017 Verordening marktgelden 2020 Beleid standplaatsen weekmarkt
	Economie	Winkeltijdenwet	Verordening Winkeltijden Alblaserdam Detailhandel en horeca Horecabeleid bedrijventerreinen 1e wijzigingsverordening APV Standplaatsenbeleid Terrassenbeleid Speelautomatenbeleid Legesverordening 2020
	Sociale inkomensvoorzieningen	Wijzigingswet Wet Werk en Bijstand Besluit Bijstandstandsverlening zelfstandigen 2004 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen Sociale en Fiscale wetgeving	Beleidsplan Algemene Bijstandwet Handhavingverordening Afstemmingsverordening Beleidskader bijzondere bijstand Verordening Werk en Bijstand Drechtsteden Verordening tegemoetkoming kosten kinderopvang Drechtsteden
	Sociale werkvoorziening / Participatiewet	Wet sociale werkvoorziening Wijzigingswet Wet Werk en Bijstand Participatiewet Wet participatiebudget Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen	Wachtlijstverordening Sociale werkvoorziening Beleidsplan Algemene Bijstandwet
	Maatschappelijke ondersteuning	Wet maatschappelijke ondersteuning Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	Strategische uitgangspunten maatschappelijke ondersteuning Wmo beleidsplan 2012-2015 Samen bouwen we verder aan de WMO WMO Beleidsplan Alblaserdam / Drechtsteden 2015-2018 Verordening algemene voorzieningen WMO (jan 2020) Beleid schuldhulpverlening WVG verordening Collectief vraagafhankelijk vervoersysteem

Programma's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
	Jeugd en jongerenwerk	Jeugdwet Wet op de jeugdzorg Landelijk transitie arrangement jeugd 2015	Verordening jeugdhulp gemeente Alblasserdam Beleidsrijk Regionaal Transitie Arrangement Jeugdnota "Op zoek naar balans"
	Vreemdelingen / integratie	Vreemdelingenwet 2000 Wet inburgering	Verordening vreemdelingenzaken Boeteverordening Wet Inburgering Nieuwkomers Reïntegratieverordening IOAW en IOAZ Drechtsteden
	Gezondheid	Tijdelijke wet ambulancezorg	Lokaal gezondheidbeleid
	Kunst en cultuur	Mediawet Wet op het specifieke cultuurbeleid Monumentenwet	Algemene subsidieverordening gemeente Alblasserdam 2014 Cultuurnota Alblasserdam 2019 Monumentenverordening Verordening op de monumentencommissie
	Sport(complexen en gymnastieklokalen) / recreatie en toerisme	Welzijnswet Drank- en horecawet	Algemene subsidieverordening gemeente Alblasserdam 2014 Breedtesportimpuls Subsidieverordening aangepast sporten in de regio Drechtsteden 2013
	Onderwijs	Wet op het primair onderwijs Besluit specifieke uitkeringen Gemeentelijk OnderwijsAchterstandenbeleid Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen Leerplichtwet	Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Alblasserdam Lokaal onderwijsachterstandenplan Verordening leerlingenvervoer Alblasserdam 2014 Ontbinding stichting onderwijsplein Herhuisvesting Willem de Zwijger College Verordening kinderopvang Alblasserdam Verordening peuterspeelzalen Alblasserdam
Buiten beten	Brandweer, rampenbestrijding en -plan	Wet veiligheidsregio's	GR regionale brandweer Brandweerbeleidsplan Gemeentelijk rampenplan Brandbeveiligingsverordening
	Integrale veiligheid	Gemeentewet Telecommunicatiewet Politiewet 2012	Algemene Plaatselijke Verordening Alblasserdam 2016 (APV) Nota integraal veiligheidsbeleid 2017 – 2020 Handhavingnotitie APV Handhavingnotitie bouwregelgeving en ruimtelijke ordening

Programma's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
			Nota integrale handhaving Telecommunicatieverordening
	Wegen, straten en pleinen / straatmeubilair	Wegenwet Wegenverkeerswet 1994 Besluit administratieve bepalingen wegverkeer	Wegengebruiksplan Nota openbare ruimte Verordening recht van herstraten 2007 Beleid inritvergunningen Wegencategoriseringsplan Alblasserdam
	Openbare verlichting	Burgerlijk wetboek	Nota openbare verlichting
	Waterkering en afwatering	Wijzigingswet Gemeentewet, enz. (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken)	Gemeentelijk waterplan
	Openbaar groen	Boswet Flora en faunawet Natuurbeschermingswet 1998	Nota openbare ruimte Groenstructuurplan Bomenverordening Alblasserdam 2008 Bomen en kapvergunningenbeleid
	Reiniging	Gemeentewet	Afvalstoffenverordening 2006 Verordening afvalstoffenheffing 2020
	Riolering	Gemeentewet Wet op de waterhuishouding Waterwet Wijzigingswet Gemeentewet, enz. (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken)	Verordening rioolheffing 2020 Lozingsverordening Gemeentelijk Rioleringsplan Alblasserdam 2015 – 2018 (GRP) Aansluitvoorwaarden riolering
Beter wonen & Bereikbaarheid	Ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling	(Invoerings)wet ruimtelijke ordening Besluit op de ruimtelijke ordening	Bestemmingsplannen Structuurvisie Dijk Recht art. 49 WRO (planschade) Procedureverordening advisering planschade 2008
	Volkshuisvesting / Bouw- en sloopvergunningen	Burgerlijk wetboek (Invoerings)wet algemene bepalingen omgevingswet (WABO) Huisvestingswet Wijzigingswet Leegstandswet Wet kraken en leegstand Wet maatregelen Woningmarkt 2014 II Wijzigingswet Huurprijzenwet woonruimte, enz. Wet bevordering eigen woningbezit	Woonvisie Nota wonen 2012-2020 Leges inz. tijdelijke verhuur Huisvestingsverordening (Drechtstedengebied) Welstandsnota Verordening woninggebonden subsidies

Programma's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
	Woonwagenzaken	Burgerlijk wetboek	Huisvestingsverordening standplaatsen woonwagens
	Grondexploitaties	Wet Markt en Overheid (Invoerings)wet ruimtelijke ordening Besluit op de ruimtelijke ordening	Exploitatieverordening Alblasserdam 2004 Nota Grond en vastgoedbeleid Alblasserdam Nota Prijsbeleid Vastgoed gemeente Alblasserdam
	Verkeer	Planwet verkeer en vervoer	
	Openbaar vervoer	Wet personenvervoer 2000	
	Vastgoed / accommodaties	Wet Markt en Overheid	Nota Grond en vastgoedbeleid Alblasserdam Nota Prijsbeleid Vastgoed gemeente Alblasserdam Meerjarenonderhoudsplan (MOP) voor gebouwen
	Milieu	Wet Milieubeheer Wet op de economische delicten Wet belastingen op milieugrondslag Wet bodembescherming	Milieubeleidsplan Drechtsteden 2011-2015 LMUP
Dienstverlening en bestuur	Raad(sondersteuning), college en bestuurlijke ondersteuning	Rechtspositieregeling burgemeester Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) Wet Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)	Verordening voor de raad en de raadscommissies Verordening rechtspositie wethouders, raads- en commissieleden gemeente Alblasserdam 2019
	Burgerzaken	Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (wet GBA) Wet rechten burgerlijke stand	Legesverordening 2020 en tarieventabel 2020
	Begraven en lijkbezorging	Gemeentewet Wet op de lijkbezorging	Verordening op algemene begraafplaatsen Verordening begrafenisrechten 2020
Solide financieel beleid	Treasury	Wet financiering decentrale overheden	Financieringsstatuut (2010)
	Belastingen	Gemeentewet Algemene Wet inzake Rijksbelastingen Wet waardering Onroerende Zaken Invorderingswet	Verordening Onroerende zaakbelasting 2020 Verordening toeristenbelasting 2020 Verordening precariobelasting 2020 en tarieventabel Verordening hondenbelasting 2020 Verordening kwijscheldingen 2020
	Algemeen (financieel) beleid	Algemene Wet Bestuursrecht Gemeentewet Wet gemeenschappelijke regelingen Wet Markt en Overheid Aanbestedingswet 2012	Financiële verordening gemeente Alblasserdam 2015 Controleverordening gemeente Alblasserdam 2003 Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Alblasserdam 2003 Nota Verbonden Partijen 2015 Alblasserdam

Programma's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
		Europese wetgeving aanbestedingsrecht: • Europese richtlijn nr. 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten Europese regels staatssteun: • EG-verdrag, art. 107, 108 en 109 (o.a. subsidies, leningen, garanties, deelnemingen en grondexploitaties kunnen verboden staatssteun zijn) • Reguliere de-minimusverordening • DAEB de-minimusverordening (DAEB = Diensten van Algemeen Economisch Belang) • Algemene groepsvrijstelingsverordening (AGVV) • DAEB vrijstellingsbesluit Ambtenarenwet Arbeidsomstandighedenwet Besluit accountantscontrole decentrale overheden Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten Wet op de loonbelasting 1964 Wet op de omzetbelasting 1968 Wet op het BTW-compensatiefonds Wet openbaarheid van bestuur Ziektewet Zorgverzekeringswet Wet modernisering VPB-plicht overheidsondernemingen	Verordening op de rekenkamercommissie 2019 Nota Waardering en Afschrijving vaste activa (2017) Gemeente Alblasserdam

Bijlage 2 Nadere toelichting op begrotingsafwijkingen

Bij de door het college op te stellen analyse met betrekking tot begrotingsafwijkingen (artikel 28 BBV) worden de volgende richtlijnen betrokken:

1) Begrotingsonderschrijdingen

Onderschrijdingen worden als rechtmatig beschouwd, tenzij deze niet passen binnen het bestaande beleid (als bijv. daardoor de uitvoering van het beleid majeure nadelige gevolgen heeft ondervonden).

2) Begrotingsoverschrijdingen

Hoofdtregels staan in hoofdstuk 4 van het protocol. Overschrijdingen worden toegelicht in de programmarekening en boven de € 10.000 voorzien van een analyse en toelichting op hoofdlijnen.

3) Onjuist programma, product, budget

Overschrijdingen als gevolg van boekingen op een verkeerde economische categorie, budget of product worden als onrechtmatig beschouwd als de lasten van een product dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk is komen te staan.

Schuiven met budgetten tussen programma's zonder de raad hierover minimaal geïnformeerd te hebben, wordt ook als onrechtmatig beschouwd.

4) Onjuist begrotingsjaar

Bepalend voor de rechtmatigheid of een boeking in het goede jaar is verwerkt, is de feitelijke situatie onderbouwd met achterliggende stukken. Het doorschuiven van investeringen naar een volgend boekjaar wordt niet als onrechtmatig beschouwd; wel geeft het college in de jaarrekening aan dat hiervan sprake is. Het opnemen van een kortlopende schuld, waarvoor nog geen verplichting is aangegaan, wordt wel als onrechtmatig beschouwd.

5) Extra kosten gedekt door hogere baten

De overschrijdingen bij activiteiten die passen binnen het bestaande beleid en die geheel of grotendeels (= 90%) worden gecompenseerd door direct gerelateerde inkomsten, zoals via kostendekkende omzet (heffingen, huur) of via subsidies, bijdragen derden of reserves. Deze "compenserende" overschrijdingen worden beschouwd als een rechtmatige overschrijding. De posten met grotendeels dienen toegelicht te worden in het jaarverslag.

6) Extra kosten, tijdig gesignaleerd

Wanneer de kosten tijdig aan de raad zijn gemeld en deze hiermee heeft ingestemd, worden de kosten, ook in het geval dat ze niet tot een begrotingswijziging hebben geleid, niet als onrechtmatig beschouwd. Dit moet blijken uit de notulen en besluiten van de raad.

7) Extra kosten, niet tijdig gesignaleerd

In het geval van extra kosten die niet tijdig gesignaleerd konden worden i.v.m. het tijdstip van het ontstaan ervan, beschouwt de raad als rechtmatig. Dit indien het zaken betreft die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen:

- Open-eind regelingen (zoals bijvoorbeeld de WVG of open-eind subsidieregelingen)
- Noodzakelijke afwaarderingen ten gevolge van marktomstandigheden
- Faillissementen van debiteuren / vorderingen niet meer geïnd
- Aanpassingen in het gemeentefonds
- Renteontwikkelingen
- Strategische grondaankopen (college moet raad tussentijds wel informeren)
- Wijzigingen landelijke wet- en regelgeving - Gemeenschappelijke regelingen
- Weersinvloeden (bijv. gladheidbestrijding)
- Verplichte uitgaven
- Uitgaven die naar hun aard onvoorzien, onvermijdelijk en onuitstelbaar zijn. Vaak blijken dergelijke zaken pas bij het opmaken van de jaarrekening.

Extra kosten, passend binnen het beleid, die niet tijdig zijn gesignaleerd terwijl dit wel had gekund of wenselijk was geweest, gelet aard en omvang, bijv.

- Een onverwachte kostenstijging op jaarbasis was intern tussentijds al bekend, maar de raad is daarover niet geïnformeerd;
- Idem met investeringskrediet.

worden als onrechtmatig beschouwd.

8) Extra kosten, opzettelijk stilgehouden

Dit wordt altijd als een onrechtmatige overschrijding beschouwd.

9) Extra kosten als gevolg van interne factoren:

Overschrijdingen betreffende activiteiten die passen binnen het beleid en het gevolg zijn van interne factoren als:

- doorberekening van indirecte kosten (kostenverdeelstaat), onder voorwaarde dat de totale (apparaats)kosten zoals verantwoord op de kostenplaatsen niet worden overschreden;
- kapitaallasten, onder voorwaarde dat de kredieten door de raad zijn geautoriseerd;
- toevoegingen aan voorzieningen die verplicht zijn op grond van BBV en andere wet- en regelgeving.

Vaak blijken dergelijke zaken bij de opmaak van de jaarrekening. Deze overschrijdingen worden door de raad geaccepteerd en niet als onrechtmatig gezien.

10) Extra kosten door niet passende activiteiten

Doordat de activiteiten niet passen binnen het bestaande beleid wordt dit beschouwd als een onrechtmatige overschrijding.

11) Extra kosten, achteraf onrechtmatig

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 ervoor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar.

- *geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar: onrechtmatig*
- *geconstateerd na verantwoordingsjaar: rechtmatig*

12) Extra investeringen, kosten komen later (afschrijvings- en financieringslast)

Alleen in het jaar van de investering zelf zijn de overschrijdingen op de investeringsbegroting onrechtmatig. Hierbij worden kredietoverschrijdingen > € 25.000,-, die niet via de tussentijdse rapportages zijn gemeld, aangemerkt als onrechtmatig.

13) Extra uitgaven grondexploitatie

Begrotingsafwijkingen inzake de grondexploitatie die:

- a. niet leiden tot een afwijking van de in de laatste vastgestelde exploitatieopzet opgenomen totale uitgaven of inkomsten danwel het saldo zijn rechtmatig.
- b. leiden tot een afwijking van de in de laatste vastgestelde exploitatieopzet opgenomen totale uitgaven of inkomsten, danwel het saldo en welke niet tijdig aan de raad zijn gecommuniceerd, zijn onrechtmatig.
- c. leiden tot een afwijking van de in de laatste vastgestelde exploitatieopzet opgenomen totale uitgaven of inkomsten, danwel het saldo en niet eerder in een rapportage aan de raad verwerkt hadden kunnen worden, zijn rechtmatig.

14) Minder kosten, maar te lage passende activiteiten

Budgetafwijkingen welke weliswaar in financiële zin binnen de begroting blijven, maar waarbij zeer duidelijk is dat aanzienlijk minder prestaties zijn geleverd c.q. activiteiten zijn ontplooid dan in de financiële begroting specifiek als doelstelling was aangegeven en welke niet in de jaarrekening zijn toegelicht, vormen een aparte categorie "begrotingsoverschrijdingen". Het gaat hier om afwijkingen van beoogde prestaties en niet om financiële budgetafwijkingen c.q. niet financiële informatie. Indien deze vorm van onrechtmatigheid waargenomen wordt, heeft dit geen gevolgen voor de strekking van de Controleverklaring van de onafhankelijke accountant. Wel zal hierover gerapporteerd dienen te worden.

15) Fout in de begroting

- Onjuistheden in de begroting worden als rechtmatig beschouwd
- Er zijn kosten bewust te laag geraamd of opbrengsten te hoog geraamd: fouten < € 25.000 worden als rechtmatig beschouwd.

16) Onvoorzien

De post onvoorzien is niet nader onderverdeeld in programma's en kan worden verbruikt om alle soorten tegenvallers op te vangen. Hiermee zijn overschrijdingen op programmaniveau mogelijk tot het niveau van de post onvoorzien. Het gaat om lasten die onuitstelbaar, onvermijdbaar en naar hun aard onvoorzien zijn. Extra baten welke niet waren voorzien, mogen niet zonder goedkeuring van de raad worden aangewend om overschrijdingen op programmaniveau te dekken.

17) Onttrekken of toevoegen aan bestemmingsreserves

Mutaties in de reserves die niet door een voor 31 december van het verslagjaar genomen raadsbesluit zijn gedekt, zijn onrechtmatig.

Bijlage 3: Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportage **kunnen** de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management als regel van toepassing zijn.

	Aantal per jaar	Toelichting
Audit-commissie		De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De audit-commissie is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. Met de audit-commissie zal voorafgaand aan de controle een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming betreffende de nadere invulling van de controleopdracht. Dit wordt gecombineerd met het pre-auditgesprek dat ambtelijk wordt gevoerd. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen tussentijds worden teruggekoppeld naar de audit-commissie. Daarnaast zullen de bevindingen van de eindejaarscontrole (op basis van het concept en definitief rapport van bevindingen) worden besproken in de auditcommissie.
Griffier		Met de griffier vindt overleg plaats over de opdrachtverstrekking, informeel voortgangsoverleg naar behoefte.
Controller	Periodiek	De controller is voor de accountant een belangrijke gesprekspartner binnen de gemeentelijke organisatie. Bijeenkomsten: pre-auditgesprek, de bespreking van de bevindingen van interim-controle (op basis van de concept managementletter) en de eindejaarscontrole (op basis van het concept rapport van bevindingen). Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.
Organisatie	PM	Binnen de organisatie zal, in het kader van onze controle, nader overleg van toepassing kunnen zijn met de hoofden en verantwoordelijken voor de relevante primaire processen.
Portefeuillehouder Financiën	Drie	Pre-auditgesprek, bespreking bevindingen interim-controle en eindejaarscontrole.
College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van college en gemeenteraad.

Bijlage 4: Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter of Verslag van bevindingen interim-controle	Na afronding van de interimcontrole.	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 (hoofddlijnen) met de daarbij behorende reactie van het college 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 rapporteringtoleranties. Relatie tussen de controletolerantie als gevolg van controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Raad
Controleverklaring van de onafhankelijke accountant	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Het oordeel van de accountant over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad