

Controleprotocol 2021

Gemeente Zwijndrecht

Opgesteld door: *Afdeling Concerncontrol*
Datum: *11 mei 2021*

Inhoud

Inhoud	2
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Leeswijzer	4
2. Algemene uitgangspunten	5
2.1 Rechtmatigheid	5
2.2 Getrouwheid	5
3. Rechtmatigheidsverantwoording	6
3.1 Begrip rechtmatigheid	6
3.2 Rechtmatigheidscriteria	6
3.3 Verantwoordingsgrens	8
3.4 Rapporteringsgrens	8
4. Getrouwheidscontrole door accountant	9
4.1 Goedkeuringstoleranties	9
4.2 Rapporteringstolerantie	9
4.3 Rapportering accountant	10
Bijlagen	11
1. Uitwerking rechtmatigheids- en getrouwheidscriteria	12
2. Begrotingscriterium	13
3. Normenkader	15

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op grond van artikel 213 Gemeentewet stelt de raad bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De 'Controleverordening' waarborgt dat de rechtmatigheid (getrouwheid is hier een onderdeel van) van het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.

Met ingang van verslagjaar 2021 neemt het College van B&W (college) een verantwoording op in de jaarrekening over de rechtmatigheid (exclusief getrouwheid) van de relevante financiële beheershandelingen. De accountant zal toetsen of de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording) getrouw is. Dit is een wijziging ten opzichte van de situatie van 2004 tot en met 2020 waar de accountant een oordeel gaf over de rechtmatigheid en dit vanaf 2021 overgaat naar het college. Deze rechtmatigheidsverantwoording komt voort uit de voorstellen van de commissie Depla, in het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten'. Het college is namelijk verantwoordelijk voor een rechtmatige uitvoering van de begroting. Het is daarom ook aan het college om hier verantwoording over af te leggen.

Sinds 1 februari 2021 ligt het wetsvoorstel waarmee de rechtmatigheidsverantwoording wordt ingevoerd voor advies voor bij de Raad van State. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de tweede Nota van Wijziging bij het voorstel tot wijziging van de gemeentewet, provinciewet en de comptabiliteitswet 2016, in verband met het afschaffen van de decentrale rekenkamerfunctie en het uitbreiden van de bevoegdheden van rekenkamers. Na het uitbrengen van het advies van de Raad van State zal het voor behandeling aangeboden worden aan de Tweede Kamer. Het is mogelijk dat de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording wordt uitgesteld naar 2022. De verantwoordingsgrens, zoals afgesproken in dit controleprotocol, zal dan komen te vervallen. De goedkeurings- en rapporteringstolerantie voor getrouwheid zullen dan ook van toepassing zijn voor de accountantscontrole op de rechtmatigheid.

De raad zal ter afkadering van de rechtmatigheidscontrole allerlei zaken nader moeten regelen en vastleggen, zoals de te hanteren verantwoordingsgrens, de rapporteringstolerantie en het voor de rechtmatigheidscontrole toe te passen (lokale) normenkader. De accountantscontrole voor de getrouwheid is overal hetzelfde. Buiten het vaststellen van de goedkeurings- en rapporteringstolerantie zijn hier geen verdere afspraken voor nodig. Naast voorgaande specifieke zaken moeten er ook een aantal algemene zaken geregeld worden, namelijk de wijze en het tijdstip van aanleveren van de te controleren jaarrekening, het te voeren overleg en eventuele tussentijdse rapportages, enzovoorts. De raad kan er voor kiezen om de afspraken voor een deel in de verordening ex. Artikel 213 GW en in het raadsbesluit inzake de opdrachtverlening c.q. de (jaarlijkse) verplichte opdrachtbevestiging aan de accountant te laten opnemen. Ook kan de raad de afspraken vastleggen in een zogenoemd controleprotocol. Bij de gemeente Zwijndrecht hebben we ervoor gekozen een aantal van deze zaken in een controleprotocol te regelen. In de controleverordening op basis van artikel 213 Gemeentewet is het onderstaande opgenomen ten aanzien van het controleprotocol.

Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

1. De accountantscontrole wordt opgedragen aan een door de raad te benoemen accountant.
2. De griffie bereidt in overleg met de raad de aanbesteding van de accountantscontrole voor.
3. De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast en stelt jaarlijks het controleprotocol vast. Daarin wordt voor de jaarlijkse accountantscontrole opgenomen:

- a. de toe te passen goedkeuringstoleranties (en eventueel hiervan afwijkende rapporteringstoleranties) bij de controle van de jaarrekening;*
 - b. de apart te controleren deelverantwoordingen en de daarbij toe te passen omvangsbases en goedkeuringstoleranties;*
 - c. de inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen;*
 - d. de eventueel aanvullend uit te voeren tussentijdse controles;*
 - e. de frequentie en inrichtingseisen van de aanvullende tussentijdse rapportering.*
- 4. De raad stelt jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant vast de posten van de jaarrekening, de posten van de deelverantwoordingen, de gemeentelijke producten en de gemeentelijke organisatieonderdelen, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden en welke rapporteringstoleranties hij daarbij dient te hanteren.*

1.2 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken behandelen we achtereenvolgens de onderwerpen algemene uitgangspunten voor de controle, de rechtmatigheidsverantwoording waaronder de verantwoordingsgrens en de rapporteringsgrens en de controle op de getrouwheid door de accountant waaronder de goedkeurings- en rapporteringstoleranties en de rapportering door de accountant.

2. Algemene uitgangspunten

2.1 Rechtmatigheid

Met ingang van verslagjaar 2021 neemt het college een verantwoording op in de jaarrekening over de rechtmatigheid (exclusief getrouwheid) van de relevante financiële beheershandelingen. De accountant zal toetsen of de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording) getrouw is.

2.2 Getrouwheid

De accountant toetst in opdracht van de raad of de (financiële) verantwoording voldoet aan de voorschriften. Het gaat er om of er een getrouw beeld wordt gegeven van het resultaat in de jaarrekening en van alle posten op de balans en sinds 2021 ook het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsverantwoording. Getrouw wil zeggen in overeenstemming met de werkelijkheid en de administratie en in overeenstemming met de regelgeving omtrent de externe verslaggeving (BBV). Eventuele geconstateerde fouten en onzekerheden moeten binnen bepaalde grenzen blijven, de goedkeuringstoleranties. De accountant toetst niet op doelmatigheid en doeltreffendheid (met andere woorden: zijn de activiteiten op efficiënte wijze uitgevoerd en zijn de gestelde doelen bereikt). Ook beoordeelt de accountant of het jaarverslag en de jaarrekening wel verenigbaar zijn. Dat wil zeggen of er geen tegenstrijdigheden zitten in de tekst bij het jaarverslag en de financiële verantwoording.

Samengevat, bij de oordeelsvorming door de accountant wordt een onderscheid gemaakt in:

- het getrouwe beeld van de grootte en samenstelling van het vermogen en van de baten en lasten in de jaarrekening;
- het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsverantwoording;
- het opstellen van de jaarrekening conform de (verslaggevings)regels (BBV) en
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening

3. Rechtmatigheidsverantwoording

3.1 Begrip rechtmatigheid

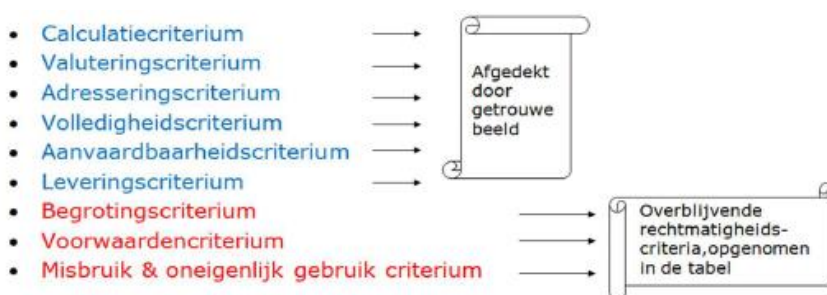
De definitie van het begrip rechtmatigheid is: 'voldoen aan wettelijke kaders en regelgeving'. Hierbij gaat het niet alleen om zogenaamde externe regelgeving, zoals Europese en nationale wetgeving, maar ook om eigen regels van een overheid. Tot deze laatste groep behoren naast verordeningen, beleidsregels, interne afspraken e.d. ook zaken zoals de vastgestelde begroting en formele wijzigingen daarvan.

Tegenover het begrip 'rechtmatig' staat 'onrechtmatig'. Van belang is dat onrechtmatig geen synoniem van fraude is. Bij fraude wordt met opzet niet voldaan aan wetten en regels met doorgaans als doel er zelf beter van te worden. Onrechtmatigheid komt vaak voort uit onzorgvuldigheid, gebrek aan prioriteit of onwetendheid, waarbij er geen sprake is van er zelf beter van worden. In het geval van fraude is altijd sprake van onrechtmatig handelen, terwijl onrechtmatigheid niet per definitie gelijk staat met fraude.

Het brede juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op het in overstemming handelen met (alle) geldende internationale verdragen, wetten in formele zin, besluiten, regelingen en verordeningen. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is de inhoud en strekking van dit begrip echter aanzienlijk beperkter. Het doel is om vast te stellen of baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen overeenkomstig relevante (financiële) wet en regelgeving zoals opgenomen in het normenkader. Regels met betrekking tot handelingen en beslissingen van niet-financiële aard (bijvoorbeeld in relatie tot arbeidsomstandighedenwet, algemene verordening persoonsgegevens, archiefwet) maken geen onderdeel uit van het normenkader.

3.2 Rechtmatigheidscriteria

In de literatuur en wetsgeschiedenis worden negen aspecten van rechtmatigheid (getrouwheid is hier een onderdeel van) onderscheiden. Zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld (accountantscontrole) en drie criteria vallen onder de rechtmatigheid (rechtmatigheidsverantwoording). In het onderstaande schema is dit nader toegelicht.



In de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV is een nadere uitwerking gegeven van deze begrippen en de manier waarop hier in de praktijk mee om kan worden gegaan. Deze uitwerking is opgenomen in bijlage 1. Onderstaand gaan we nog nader in op de drie rechtmatigheidscriteria.

Begrotingscriterium

In de toelichting op het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) wordt begrotingsrechtmatigheid omschreven als:

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

en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.'

In de financiële verordening op basis van artikel 212 van de gemeentewet zijn onderstaande artikelen opgenomen met betrekking tot het budgetrecht van de raad.

Artikel 3. Autorisatie begroting en investeringen

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting:
 - a. de totale lasten en de totale baten op het niveau van de onderdelen van het programmaplan;
 - b. het overzicht algemene dekkingsmiddelen;
 - c. het bruto investeringsvolume per programma;
 - d. voor investeringen die zijn opgenomen in het investeringsprogramma maar hoger zijn dan € 200.000 (bruto), legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een apart kredietvoorstel aan de raad voor. Investeringsen gebaseerd op maatschappelijk en/of politieke wensen worden altijd via een apart kredietvoorstel aan de raad voorgelegd.
2. Het college stelt voor aan de raad incidentele overschrijdingen van de geautoriseerde lasten te dekken uit de post onvoorziene uitgaven.

Artikel 4. Uitvoering begroting

1. Indien sprake is van nieuwe activiteiten stelt het college de raad via een apart raadsvoorstel voor de begroting bij te stellen.
2. Indien het college voorziet dat een geautoriseerd budget per programma of het investeringsvolume per programma (substantieel dreigt te) worden overschreden (en dit kan niet worden opgelost door te beschikken over de post voor onvoorziene uitgaven), meldt het college dit in de eerstvolgende bestuursrapportage aan de raad. Vooruitlopend op de melding in de eerstvolgende bestuursrapportage, meldt het college een (dreigende) substantiële overschrijding van de lasten of onderschrijding van de baten van het geautoriseerde budget per programma aan de raad.
3. Budgettair neutrale begrotingswijzigingen binnen bestaande activiteiten (binnen een programma) worden met ambtelijke wijziging verwerkt in de bestuursrapportage.

Bij het begrotingscriterium gaat het om controle op overschrijdingen van de geautoriseerde begroting na begrotingswijzigingen in het boekjaar. Onderdeel van de rechtmatigheidsonderbouwing is vaststellen of er sprake is van dit soort overschrijdingen en of ze passen binnen het gemeentelijk beleid en met reden zijn toegelicht in de jaarrekening. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door de raad, zijn deze overschrijdingen alsnog rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is, wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording. In bijlage 2 zijn nadere regels opgenomen voor wanneer een begrotingsafwijking wel of niet wordt meegenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse interne en externe regelgeving (zie bijlage 3) en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Misbruik & oneigenlijk gebruik criterium

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door de belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter

voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving (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 van overheidsgelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

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. De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving.

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet. Wanneer sprake is van misbruik van overheidsgelden moeten deze gelden door de gemeente worden teruggevorderd. Als in de jaarrekening van de gemeente geen terugvordering is verantwoord is er geen sprake van een getrouw beeld en een financiële rechtmatigheidsfout. Wanneer oneigenlijk gebruik van overheidsgelden is geconstateerd, is geen sprake van een rechtmatigheidsfout.

3.3 Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag. Als het totaal van de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) boven deze grens uitkomt dan moet het college een overzicht van de afwijkingen opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen niet bij elkaar opgeteld te worden. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de toevoegingen aan de reserves. De gemeenteraad is vrij om binnen deze bandbreedte de grens te bepalen.

De verantwoordingsgrens bepalen we op 1% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de toevoegingen aan de reserves. We sluiten hiermee aan bij de goedkeuringstolerantie voor de accountantscontrole op de getrouwheid.

3.4 Rapporteringsgrens

De rapporteringsgrens is de grens die uitgangspunt is voor het rapporteren van fouten en onduidelijkheden in de paragraaf bedrijfsvoering. Geconstateerde fouten en onduidelijkheden die boven de rapporteringsgrens vallen worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. Wanneer de rapporteringsgrens gelijk is aan de verantwoordingsgrens komen er alleen bevindingen in de paragraaf bedrijfsvoering wanneer het totaal van de fouten of onduidelijkheden boven de verantwoordingsgrens uitkomen. Het is daarom mogelijk dat gemeenteraden de rapporteringsgrens lager vaststellen dan de verantwoordingsgrens.

Een lagere rapporteringsgrens leidt in beginsel niet tot aanvullende werkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere paragraaf bedrijfsvoering. De rapporteringsgrens kan worden vastgesteld op een percentage van de verantwoordingsgrens of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag. De rapporteringsgrens bepalen we op € 50.000. We sluiten hiermee aan bij de rapporteringstolerantie voor de accountantscontrole op de getrouwheid.

4. Getrouwheidscontrole door accountant

4.1 Goedkeuringstoleranties

Voor de bepaling welke posten materieel zijn voor de oordeelsvorming over de getrouwheid van de verantwoording is in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) de basis vastgelegd. De raad stelt de te hanteren goedkeuringstolerantie vast. Volgens het Bado dient de door de accountant te hanteren goedkeuringstolerantie te worden vastgesteld op maximaal 1% van de omvangbasis. Zoals ook in de nota van toelichting op het Bado is genoemd, wordt de omvangbasis in zijn algemeenheid door de accountant gekozen, rekening houdend met de soort huishouding en de activiteiten van de organisatie waarvan de jaarrekening wordt gecontroleerd. De omvangbasis voor gemeenten is in het Bado gedefinieerd als de totale lasten van de gemeente inclusief de toevoegingen aan de reserves.

Het Bado bepaalt dat de goedkeuringstolerantie ten aanzien van fouten in de jaarrekening 1% van de omvangbasis bedraagt. Ten aanzien van onzekerheden in de controle bedraagt de goedkeuringstolerantie 3% van de omvangbasis. De consequenties van overschrijding van toleranties laat zich in het volgende schema vertalen:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% omvangbasis)	$\leq 1\%$	$> 1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% omvangbasis)	$\leq 3\%$	$> 3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

Fouten (of het totaal van de fouten) die groter zijn dan 1% en/of onzekerheden die groter zijn dan 3% zijn worden in vaktermen 'van materieel belang' genoemd. Fouten (of het totaal van de fouten) die groter zijn dan 3% en/of onzekerheden die groter zijn dan 10% worden 'van wezenlijk belang' genoemd.

De raad kan de goedkeuringstolerantie lager vaststellen. Dat betreft dan de totale jaarrekening, of een deelverantwoording van een dienst of onderdeel, waarover een aparte accountantscontrole wordt uitgevoerd. Het verlagen van de goedkeuringstolerantie zal als consequentie hebben, dat de accountant sneller een niet goedkeurende verklaring zal afgeven en dat de hoeveelheid uit te voeren werkzaamheden door de accountant zullen toenemen. De gemeente Zwijndrecht maakt hier geen gebruik van.

Op basis van de primaire begroting bepalen we de voorlopige goedkeuringstolerantie. Voor fouten komt dat neer op 1% van € 140.115.000 = € 1.401.150 en voor onzekerheden is dat 3% van € 140.115.000 = € 4.203.450. Bij de jaarstukken zal de definitieve goedkeuringstolerantie bepaald worden.

4.2 Rapporteringstolerantie

De rapporteringstolerantie is de tolerantie die uitgangspunt is voor het verslag van bevindingen. Volgens het Bado zijn de bedragen die de accountant hanteert ten behoeve van de rapportering in het verslag van bevindingen, de bedragen die voortvloeien uit de goedkeuringstoleranties. Wanneer de rapporteringstolerantie gelijk is aan de goedkeuringstolerantie komen er alleen bevindingen in het verslag wanneer er geen sprake meer is van een goedkeurende verklaring. Het is daarom mogelijk dat gemeenteraden de rapporteringstolerantie strenger maken (lager dan 1% van de omvangbasis).

Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de gemeenteraad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt. De rapporteringstolerantie bepalen we op € 50.000.

4.3 Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt:

Managementletter

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interimcontrole uitgevoerd. Over de bevindingen van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht in de vorm van een managementletter. Bestuurlijk relevante zaken worden ook aan de Raad gerapporteerd indien deze er zijn.

Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet zendt de accountant de controleverklaring en het verslag van bevindingen aan de Raad en een afschrift daarvan aan het College. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw financieel beheer en verantwoording (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording) daarover waarborgt. Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.

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 Raad, zodat deze de namens het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarstukken kan vaststellen.

Bijlagen

1. Uitwerking rechtmatigheids- en getrouwheidscriteria

Rechtmatigheidscriterium	Omschrijving	Toetsingskader (voorbeeld)
Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	- legesbedragen - facturen
Valuteringscriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist.	- verantwoording van contracten en verplichtingen
Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende).	- betalingsverkeer
Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	- huren en pachten - leges en rechten
Aanvaardbaarheidscriterium	De financiële beheerhandeling past bij de activiteiten van de gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen.	- inkoop van goederen en/ of diensten - verstrekken van subsidies
Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/ of diensten.	- inkoop van goederen en/ of diensten
Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Past het totaal binnen de opgestelde en geautoriseerde begroting.	- overschrijding van de begroting
Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	- subsidievoorwaarden - aanbesteding - belastingwetgeving
M&O-criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (= misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (= oneigenlijk gebruik).	- subsidieregelingen - kwijtschelding - uitkeringen - aanbesteding

2. Begrotingscriterium

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 de consequentie van betreffende overschrijding moet zijn voor het accountantsoordeel.

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
Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men 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
Budgetoverschrijdingen 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
Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
Budgetoverschrijdingen 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	
Budgetoverschrijdingen 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
Budgetoverschrijdingen 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 ervoor 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
Budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen of totaal geautoriseerd budget) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren.	X*	

* De gemeente Zwijndrecht heeft bepaald dat overschrijding van investeringsbudgetten bij meerjarige investeringen niet in het rechtmatigheidsoordeel van de accountant wordt betrokken, voor zover het totaal van de meerjarige investering niet wordt overschreden. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen constatering tijdens of na het verantwoordingsjaar.

Volledigheidshalve merken we op dat de gemeente Zwijndrecht in aanvulling op de kaders van de commissie BBV als regels heeft gesteld dat:

- budgetten voor bouwgrondexploitaties door de Raad per project apart worden geautoriseerd. Overschrijding van deze budgetten wordt niet in het rechtmatigheidsoordeel van de accountant betrokken zolang het vastgestelde projectresultaat wordt gerealiseerd. Overschrijdingen op rentetoerekening worden niet in het rechtmatigheidsoordeel van de accountant betrokken.
- kostenoverschrijdingen die het gevolg zijn van een administratieve (onopzettelijke) fout in de begroting worden niet in het rechtmatigheidsoordeel van de accountant betrokken.
- het verschuiven van kosten tussen door de raad vastgestelde programma's waarmee kostenoverschrijdingen onzichtbaar worden gemaakt een fout is in de jaarrekening en derhalve wel als onrechtmatig wordt aangemerkt.
- kosten die in financiële zin binnen de begroting blijven, maar waarbij (aanzienlijk) minder prestaties zijn geleverd of activiteiten zijn ontplooid dan in de begroting als doelstelling was aangegeven. Gelet op de huidige opvattingen over input, throughput, output, outcome-gegevens en het ontbreken van normen worden dergelijke overschrijdingen niet in het rechtmatigheidsoordeel van de accountant betrokken.

Als zich overschrijdingen voordoen die hierboven niet zijn benoemd, vindt overleg plaats met de auditcommissie. Bij dit overleg, dat erop is gericht om vast te stellen of bij dergelijke overschrijdingen al dan niet sprake is van onrechtmatigheid, wordt (de opvatting van) zowel de auditcommissie als de accountant betrokken.

3. Normenkader

Het normenkader bevat de voor de accountantscontrole relevante (bevatten bepalingen over financiële beheershandelingen) wet- en regelgeving van hogere overheden (externe wet- en regelgeving) en regelgeving van de gemeente zelf (interne regelgeving). In de interne regelgeving zijn ook verordeningen opgenomen die voor de Drechtsteden van toepassing zijn. Voor deze verordeningen zijn uitsluitend de bepalingen die betrekking hebben op de gemeente Zwijndrecht relevant.

NORMENKADER EXTERNE REGELGEVING

DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

- Grondwet
- Gemeentewet
- Algemene wet bestuursrecht
- Burgerlijk Wetboek
- Wet ter bestrijding van betalingsachterstand bij handelstransacties
- Besluit accountantscontrole decentrale overheden
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
- Wet financiering decentrale overheden
- Financiële verhoudingswet
- Wet Markt en Overheid
- Wet houdbare overheidsfinanciën
- Wet op het BTW compensatiefonds
- Wet op de Vennootschapsbelasting
- Wet op de omzetbelasting
- Nota verwachting accountantscontrole SiSa
- Wet revitalisering generiek toezicht
- Regelingen uitzettingen en derivaten (Ruddo)
- Wet Gemeenschappelijke Regelingen
- Kadernota rechtmatigheid
- Regeling schatkistbankieren
- Aanbestedingswet
- Europese aanbestedingsrichtlijnen
- Wet openbaarheid van bestuur
- Wet op de Raad van State
- Wet Nationale ombudsman
- Wet hergebruik van overheidsinformatie

DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

- Archiefwet 1995

PERSONEEL

- Ambtenarenwet
- Fiscale wetgeving
- Sociale verzekeringswetten
- Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren
- CAO-gemeenten
- Wet Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semi-publieke sector
- Werkkostenregeling
- Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers
- Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers
- Wet aanpak schijnconstructies
- Wet werken na AOW gerechtigde leeftijd
- Vervanging verklaring arbeidsrelatie (VAR)
- Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA)
- Wet poortwachter
- Wet op de ondernemingsraden

BELASTINGEN, RETRIBUTIES EN HEFFINGEN

- Algemene wet inzake rijksbelastingen

- Invorderingswet 1990
- Wet waardering onroerende zaken

OPENBARE ORDE EN BEVOLKING

- Wet basisregistratie personen en afgeleide wetten/regelingen/besluiten hiervan
- Besluit bijzondere akten van de burgerlijke stand
- Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens
- Vreemdelingenwet 2000
- Vreemdelingenbesluit 2000
- Wet rechten burgerlijke stand
- Legesbesluit akten burgerlijke stand
- Wet op de kansspelen
- Paspoortwet
- Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001
- Reglement rijbewijzen
- Wegenverkeerswet 1994
- Wet bescherming persoonsgegevens
- Wet meldplicht datalekken
- Kieswet en kiesbesluit 2014
- Wet openbare manifestaties
- Zondagswet
- Wet Bibob
- Algemene termijnenwet
- Europese dienstenrichtlijn Rijkswet op het Nederlanderschap en afgeleide wetten/regelingen/besluiten hiervan
- Wet op de lijkbezorging en afgeleide wetten/regelingen/besluiten hiervan
- Internationaal privaatrecht

OPENBARE GEZONDHEID, VEILIGHEID EN ZEDELIIKHEID

- Wet ambulancevervoer
- Drank- en Horecawet
- Besluit risico's zware ongevallen 2016
- Wet veiligheidsregio's
- Wet op de lijkbezorging

RUIMTELIJKE ORDENING EN VOLKSHUISVESTING

- Wet ruimtelijke ordening
- Besluit ruimtelijke ordening
- Woningwet
- WABO (wet algemene bepalingen omgevingsrecht)
- Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting
- Bouwbesluit 2012.
- Regeling omgevingsrecht (MOR)
- Besluit omgevingsrecht (BOR)
- Onteigeningswet
- Huisvestingswet 2014
- Erfgoedwet
- Intrekkingwet Wet stedelijke vernieuwing
- Leegstandwet
- Wet voorkeursrecht gemeenten
- EG-verdrag art.107 t/m 109, staatssteun
- Wet BDU verkeer en vervoer

- Wijziging Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf
- Europese staatssteunrichtlijnen
- De-minumusverordening
- Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)
- Crisis- en herstelwet
- Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (WKPB)
- Wet basisregistratie grootschalige topografie Wet basisregistratie adressen en gebouwen
- Wet basisregistratie kadaster en topografie.
- Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten
- Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering technische installatiewerken (UAV2012)
- Energiewet

MILIEU

- Wet vervoer gevaarlijke stoffen
- Wet milieubeheer, in het bijzonder: activiteitenbesluit, besluiten "externe veiligheid inrichtingen", besluit "externe veiligheid buisleidingen" en besluit "externe veiligheid transportroutes"
- Asbestverwijderingsbesluit
- Wet bodembescherming
- Wet geluidhinder en bijbehorende besluiten
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Besluit luchtkwaliteit 2005
- Besluit externe veiligheid inrichtingen
- Waterwet
- Natuurbeschermingswet

VERKEER, VERVOER EN WATERSTAAT

- Wegenverkeerswet 1994
- Besluit administratieve bepalingen wegverkeer (BABW)
- Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990)
- Wet personenvervoer 2000
- Telecommunicatiewet
- Besluit wegslepen van voertuigen
- Wegenwet
- Wet voorkoming verontreiniging door schepen
- Regeling gehandicaptenparkeerkaart

ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN EN ARBEID

- Winkeltijdenwet

MAATSCHAPPELIJKE ZORG EN WELZIJN

- Wet inburgering
- Participatiewet
- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen
- Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang
- Jeugdwet
- Wet OKE
- Wet publieke gezondheid
- Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
- Wet sociale werkvoorziening
- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)

- Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)
- Faillissementswet
- Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers
- Regeling opvang asielzoekers
- Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
- Wet arbeidsondersteuning jonggehandicapten
- Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
- Wet Europees sociaal fonds
- Wet bundeling van uitkeringen inkomstenvoorziening aan gemeenten (Wet Buig)
- Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen betreft inkomstenvoorzieningen voor beginnende en gevestigde zelfstandigen (BBZ 2004)

ONDERWIJS

- Wet op het primair onderwijs
- Wet op het voortgezet onderwijs
- Wet Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid
- Wet op de expertisecentra
- Leerplichtwet 1969

CULTURELE AANGELEGENHEDEN, SPORT EN RECREATIE, STADS- EN NATUURSCHOON, EMANCIPATIE

- Mediawet 2008
- Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen

NORMEN- EN TOETSINGSKADER 2019 INTERNE REGELGEVING

DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

- Verordening artikel 213 Gemeentewet (Controleverordening)
- Verordening artikel 213a Gemeentewet (Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid)
- Verordening artikel 212 Gemeentewet (Financiële verordening)
- Nota waardering en afschrijving
- Gewijzigde verordening werkgeverscommissie
- Verordening op de rekenkamer gemeente Zwijndrecht
- Verordening Dorpsraad Heerjansdam
- Regeling rechtspositie college van burgemeester en wethouders
- Verordening rechtspositie
- Nota reserves en voorzieningen 2006
- Kadernota Verbonden partijen
- Archiefverordening gemeente Zwijndrecht
- Delegatiebesluit
- Delegatie en mandaatverordening 2003
- Bijdrageverordening Drechtsteden, Gemeente Zwijndrecht
- Financieringsstatuut Gemeente Zwijndrecht
- Risicomanagement Gemeente Zwijndrecht 2014
- Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en de carroussel van de gemeente Zwijndrecht 2020
- Besluit tot vervanging van archiefbescheiden Drechtsteden 2018
- Besluit vervanging archiefbescheiden mandaattaken Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid 2017
- Verlofregeling Drechtsteden/Zuid-Holland Zuid
- Nota Borgstellingen Gemeente Zwijndrecht

2. DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

- Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2017
- Verordening Sociaal Raadslieden

3. PERSONEEL

- Afscheidrichtlijn bij vertrek, vervroegde uittreding en pensionering
- Regeling vervoer Drechtsteden/Zuid-Holland Zuid
- Regeling wachtdienst gemeente Zwijndrecht 2015
- Richtlijnen attenties bij bijzondere gebeurtenissen personeel
- Regionaal Sociaal Plan Drechtsteden / Zuid Holland Zuid 2013 - 2017
- Bevoegdhedenovereenkomst NGO 2018
- Integriteitbeleid en Gedragscode Drechtsteden/Zuid-Holland Zuid
- Regeling melden vermoeden misstand Drechtsteden/ Zuid-Holland Zuid 2016
- Regeling vertrouwenspersonen Drechtsteden / Zuid-Holland Zuid
- Regeling ongewenste omgangsvormen en klachtenprocedure Drechtsteden Zuid-Holland Zuid 2015
- Regeling ambtseed, ambtsbelofte en integriteit verklaring Drechtsteden / Zuid-Holland Zuid 2015
- Regeling gebruik ICT middelen en informatie van de werkgever Drechtsteden/Zuid-Holland Zuid
- Protocol onderlinge vervanging vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen
- Protocol onderlinge vervanging contactpersonen integriteit
- Richtlijn voor onderzoek na melden misstand
- Gedragscode integriteit (burger)raadsleden gemeente Zwijndrecht
- Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders gemeente Zwijndrecht
- Protocol vermoeden integriteitsschending politieke ambtsdragers gemeente Zwijndrecht
- Bestuurlijke Integriteitscyclus Zwijndrecht

- Besluit tot vervanging van personeelsdossiers Drechtsteden 2018

4. BELASTINGEN, RETRIBUTIES EN HEFFINGEN

- Verordening op de heffing en invordering van hondenbelasting 2021
- Verordening op de heffing en invordering van leges in de Gemeente Zwijndrecht 2021
- Heffingsverordening op de heffing en invordering van rechten voor de begraafplaatsen Zwijndrecht 2021
- Verordening op de heffing en invordering van Marktgeld Gemeente Zwijndrecht 2021
- Verordening op de heffing en invordering van onroerende-zaakbelastingen Zwijndrecht 2021
- Verordening op de heffing en invordering van Precariobelasting Gemeente Zwijndrecht 2021
- Verordening op de heffing en invordering van Reinigingsrecht 2021
- Verordening op de heffing en invordering van rioolheffing 2021
- Verordening kwijschelding gemeentelijke heffingen 2019
- Verordening parkeerbelastingen Zwijndrecht 2021
- Verordening op de heffing en invordering van afvalstoffenheffing 2021
- Havenverordening Zwijndrecht
- Verordening BI-zone Groote Lindt Zwijndrecht 2016 (inclusief 1^e wijziging)

5. OPENBARE ORDE

- Verordening basisregistratie personen
- Reglement basisregistratie personen
- Preventie- en handhavingsplan alcohol 2014-2018
- Regeling briefadres gemeente Zwijndrecht 2016
- Reglement Burgerlijke Stand 2015
- Algemene plaatselijke verordening 2018
- Actualisatie Detailhandelsbeleid Zwijndrecht 2015 gemeente Zwijndrecht
- Beleidsregels Terrassen 2012 van de gemeente Zwijndrecht

6. OPENBARE GEZONDHEID, ZEDELIIKHEID/ VEILIGHEID

- Verordening, regelende de lijkschouwing in de gemeente Zwijndrecht 1994
- Beleidslijn Wet Bibob Gemeente Zwijndrecht 2016
- beleidsregels 13b Opiumwet Zwijndrecht 2018

7. RUIMTELIJKE ORDENING EN VOLKSHUISVESTING

- Verordening startersleningen
- Nota grondbeleid 2009
- Erfgoedverordening Gemeente Zwijndrecht
- Leidingenverordening Zwijndrecht
- Geluidbeleid Goede Ruimtelijke Ordening Gemeente Zwijndrecht 2018
- Regeling Woon Advies Commissie Zwijndrecht 2018
- Beeldbeleidsplan Woningbouw Voorzieningencluster Heerjansdam
- Huisvestingsverordening 2019

8. MILIEU

- Algemene Plaatselijke Verordening
- Bekendmaking route gevaarlijke stoffen
- Bomenverordening Zwijndrecht 2011

9. VERKEER, VERVOER EN WEGEN

- Wegsleefverordening Zwijndrecht
- Herziene Telecommunicatieverordening Zwijndrecht
- Beleidskader laadpalen Gemeente Zwijndrecht 2018

- Herziene Leidingenverordening Zwijndrecht
- Verordening uitsluitend recht Drechtwerk Zwijndrecht 2021-2025

10. ECONOMISCHE AANGELEGENHEID EN ARBEID

- Marktverordening gemeente Zwijndrecht
- Winkeltijdenverordening 2016 (geactualiseerd in 2018)

11. MAATSCHAPPELIJKE ZORG EN WELZIJN

- Verordening Algemeen Sociaal Fonds gemeente Zwijndrecht 2003
- Subsidieregeling voor subsidieverstrekking Gemeente Zwijndrecht 2017, 2018 en 2019
- Verordening seniorenraad gemeente Zwijndrecht 2015 (inclusief actualisatie 2018)
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Gemeente Zwijndrecht 2018
- Algemene Subsidieverordening gemeente Zwijndrecht 2015
- Verordening beschermd wonen en opvang gemeente Zwijndrecht
- Wijzigingsbesluit verordening beschermd wonen en opvang gemeente Zwijndrecht
- Verordening jeugdhulp gemeente Zwijndrecht
- Beleidsregels bij de toepassing van de Verordening Jeugdhulp bij de Gemeente Zwijndrecht
- Nadere regels ter uitvoering van de Verordening Jeugdhulp bij de Gemeente Zwijndrecht
- Lokaal plan jeugd 2019-2021
- Waardering Mantelzorgers gemeente Zwijndrecht 2015
- Subsidieregeling interne jobcoaching Drechtsteden 2018
- Beleidsregels waardering mantelzorgers gemeente Zwijndrecht 2018
- Besluit mandaat, volmacht en machtiging Sociale Dienst Drechtsteden 2018
- Besluit verlenging Sociaal Beleidskader Drechtsteden / Zuid-Holland Zuid 2013-2017
- Nadere regels beschermd wonen en opvang gemeente Zwijndrecht
- Kwaliteit en toezicht beschermd wonen en opvang
- Verordening algemene voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Zwijndrecht
- Beleidskader veranderopgave Wet inburgering

12. ONDERWIJS

- Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Zwijndrecht 2015
- Beleidsregel bekostiging lokalen bewegingsonderwijs Gemeente Zwijndrecht
- Verordening leerlingenvervoer gemeente Zwijndrecht 2015
- Verordening cliëntenplatform leerlingenvervoer gemeente Zwijndrecht 2003
- Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs gemeente Zwijndrecht 2003

13. SPORT EN RECREATIE

- Huurregeling vrijetijdsaccommodaties gemeente Zwijndrecht
- Regeling Huurprijzen Welzijnsaccommodaties