

Toelichting raadsvoorstel

Bij de controle van de rechtmatigheid hanteert de accountant het normen- en toetsingskader. De gemeenteraad beperkt zich tot het vaststellen van het normenkader en het college van burgemeester en wethouders heeft de taak om het normenkader te operationaliseren en vast te leggen in het toetsingskader.

In het normenkader is de voor de accountscontrole relevante wet- en regelgeving waarbij sprake is van financiële beheershandelingen opgenomen. Het normenkader omvat zowel Europese- en landelijke wetgeving als gemeentelijke regelgeving. De door de accountant uit te voeren rechtmatigheidscontrole heeft daarbij als doel om vast te stellen of de baten, lasten en balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met deze bepalingen in de wet- en regelgeving.

De uit te voeren werkzaamheden van de accountant kunnen veranderen door wijzigingen in wet- en regelgeving. Daarom wordt het normenkader ieder jaar geactualiseerd en met deze raadsinformatiebrief ter vaststelling aan u aangeboden.

In bijlage I treft u het normenkader ter vaststelling aan. Het aangeboden normenkader geldt voor het kalenderjaar 2020 en vervalt van rechtswege op 1 januari 2021.

In bijlage II informeren wij u nader over:

- de grondslag van het normenkader;
- de opdracht van de accountant;
- op welke uitgangspunten de accountant zich baseert;
- wat bedoeld wordt met het begrip rechtmatigheid;
- wat het normenkader is;
- wat het toetsingskader is;
- welke wijziging vanaf het boekjaar 2021 plaatsvindt.

BIJLAGE I: Het geactualiseerde normenkader 2020

In dit normenkader is wet- en regelgeving opgenomen die een directe relatie heeft met het financiële beheer (dus leid tot baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening).

Doorgestreept

= Alle nieuwe verordeningen die de gemeenteraad ten opzichte van het normenkader van 2019 heeft vastgesteld

= Alle verordeningen die ten opzichte van het normenkader van 2019 zijn vervallen. Het betreft te verwijderen verordeningen conform het veegbesluit.

Externe wetgeving	Interne regelgeving
Algemeen bestuur en ondersteunende processen	Algemeen bestuur en ondersteunende processen
Gemeentewet	Financiële verordening gemeente Berkelland 2020 (met terugwerkende kracht tot 1-1-2019)
Gemeentewet	Verordening gemeentelijke rekenkamercommissie 2018
Gemeentewet Burgerlijk Wetboek	Controleverordening gemeente Berkelland 2009
Gemeentewet	Nota reserves en voorzieningen 2019
Gemeentewet	Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019
Gemeentewet	Verordening rechtspositie raads- en commissieleden 2019
Gemeentewet	Verordening outplacement gewezen wethouders 2006
Archiefwet	Archiefverordening gemeente Berkelland 2016
Wet financiering decentrale overheden	Treasurystatuut 2018
Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo)	
Wet op de omzetbelasting 1968	
Wet op de vennootschapsbelasting 1969	
Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO)	
Fiscale wetgeving (wet op de loon- en inkomstenbelasting)	
Sociale verzekeringswetten	
Arbeidsomstandighedenwet	
CAR/UWO	
Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)	
Aanbestedingswet 2012	
Europese aanbestedingsregels	
Wet Markt en Overheid	
Wet op de gemeenschappelijke regelingen	
Burgerzaken en belastingen	Burgerzaken en belastingen
Gemeentewet	Legesverordening 2020
Gemeentewet Invorderingswet 1990 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990	Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen 2019

Wet basisregistratie adressen en gebouwen	Verordening naamgeving en nummering (adressen) 2018
Gemeentewet	Verordening onroerende zaakbelastingen 2020
Gemeentewet	Verordening toeristenbelasting 2019
Gemeentewet	Verordening begraafrechten 2019
Gemeentewet	Marktverordening gemeente Berkelland 2015
Gemeentewet	Verordening marktgelden 2020
Openbare orde en veiligheid	Openbare orde en veiligheid
Gemeentewet	Verordening seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.
Gemeentewet	Subsidieverordening stimulering aanleg blusvijvers 2016
Groen en milieubeheer	Groen en milieubeheer
Wet natuurbescherming	Bomenverordening 2019
Kaderwet EZK en LNV subsidies	
Gemeentewet	Afvalstoffenverordening gemeente Berkelland 2007
Gemeentewet	Verordening asbestlening gemeente Berkelland 2018
Wet Milieubeheer	Verordening reinigingsheffingen 2020
Wet Milieubeheer	Subsidieverordening inzameling oud papier gemeente Berkelland 2007
Wet dieren	Verordening dode gezelschapsdieren Berkelland 2016
Gemeentewet	Verordening rioolheffing 2020
Gemeentewet	Verordening eenmalig rioolaansluitrecht 2020
Gemeentewet	Subsidieverordening Achterhoek Bespaart 2016-2018
Stedelijke ontwikkeling, wonen en economie	Stedelijke ontwikkeling, wonen en economie
Wet ruimtelijke ordening Besluit op de ruimtelijke ordening	Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming planschade 2009
Gemeentewet	Verordening reclamebelasting Berkelland 2020
Gemeentewet	Verordening Verbrede duurzaamheidslening Eigen woningen 2016
Gemeentewet	Verordening Verbrede Stimuleringsregeling voor Midden -en kleinbedrijven, Instellingen en agrarische en agrarisch gerelateerde bedrijven Berkelland 2016
Telecommunicatiewet	Algemene verordening ondergrondse infrastructuur 2015
Gemeentewet	Verordening Starterslening Berkelland 2020
Gemeentewet	Verordening Toekomstbestendig Wonen Gelderland 2020
Gemeentewet	Verordening Blijverslening gemeente Berkelland
Huisvestingswet	Verordening Kluswoninglening gemeente Berkelland 2018
Huurwet	
Wet op de huurtoeslag	
Besluit woninggebonden subsidies	

Wet bevordering eigen woningbezit	
Wet basisregistraties adressen en gebouwen	
Zorg, welzijn en sport	Zorg, welzijn en sport
Gemeentewet	Algemene subsidieverordening Berkelland 2018
Gemeentewet	Verordening Begrotingspost- en Incidentele subsidies 2013
Gemeentewet	Subsidieverordening dorpsorganisaties gemeente Berkelland 2013
Wet maatschappelijke ondersteuning	Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Berkelland 2020
Jeugd, onderwijs en cultuur	Jeugd, onderwijs en cultuur
Wet op het primair onderwijs	Verordening leerlingenvervoer gemeente Berkelland 2015
Gemeentewet	Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2019
Wet op het primair onderwijs	Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs gemeente Berkelland
Gemeentewet	Verordening wet kinderopvang gemeente Berkelland 2012
Jeugdwet	Verordening Jeugdhulp gemeente Berkelland 2015
Monumentenwet	Erfgoedverordening 2012
Gemeentewet	Subsidieverordening cultureel erfgoed Berkelland 2010
Sociale zaken en werkgelegenheid	Sociale zaken en werkgelegenheid
Wet Bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening aan gemeenten (Wet BUIG)	
Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (De Bbz 2004)	
Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (TOZO)	
Controle via verantwoording door SDOA	Controle via verantwoording door SDOA
Participatiewet	Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Berkelland 2018
Participatiewet	Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Berkelland 2018
Participatiewet	Verordening individuele inkomensvoorziening gem. Berkelland 2015
Participatiewet	Verordening individuele studietoelage gemeente Berkelland 2015
Participatiewet	Gewijzigde verordening cliëntenparticipatie SDOA 2019
Participatiewet	Re-integratieverordening Participatiewet gem. Berkelland 2019
Participatiewet	Verordening loonkostensubsidie Participatiewet gemeente Berkelland 2017
Wet sociale werkvoorziening (Wsw)	Verordening cliëntenparticipatie Wsw
Wet sociale werkvoorziening (Wsw)	Verordening persoonsgebonden budget Wsw
Wet sociale werkvoorziening (Wsw)	Verordening wachtlijstbeheer Wsw 2012
Wet sociale werkvoorziening (Wsw)	Verordening cliëntenparticipatie gemeentelijk Wsw-beleid 2011
Wet werk en bijstand (Wwb)	Verordening toeslagen en verlagingen WWB SDOA 2012
Wet werk en bijstand (WWB)	Verordening maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen WWB SDOA 2012
Wet Investeren in Jongeren (WIJ)	Verordening toeslagen en verlagingen WIJ SDOA 2011

Wet Investeren in Jongeren (WIJ)	Verordening werkleeraanbod WIJ gemeente Berkelland 2009
Participatiewet	Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive gemeente Berkelland 2015
Wet inburgering	Verordening Wet inburgering SDOA 2011

BIJLAGE II: Het normenkader

In deze bijlage zal uitleg worden gegeven over de (wettelijke) grondslag van het normenkader, wat de opdracht van de accountant is, op welke uitgangspunten de accountant zich baseert, wat bedoeld wordt met het begrip rechtmatigheid, wat het normenkader is, wat het toetsingskader is en welke wijziging vanaf het boekjaar 2021 plaatsvindt.

1. De Gemeentewet

In artikel 213 van de Gemeentewet is bepaald dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie (hierna: de controleverordening). De controleverordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst. Verder bepaalt artikel 213 van de Gemeentewet dat de gemeenteraad een of meer accountants aanwijst die belast zijn met de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen. In artikel 2 van de Controleverordening gemeente Berkelland 2009 is bepaald dat de gemeenteraad de opdrachtgever voor de accountantscontrole is. De gemeenteraad stelt daarom in het programma van eisen bij de opdrachtverlening de kaders voor de inrichting van de accountantscontrole vast. De gemeenteraad neemt daarbij de wettelijke kaders in acht. De accountant bepaalt binnen de kaders van de opdrachtverlening de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht, alsmede de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden.

2. De opdracht van de accountant

In de opdrachtbevestiging van de accountant is opgenomen dat de accountant onderzoekt of de jaarrekening het door de wet vereiste inzicht geeft. De accountant zal de uitslag van het onderzoek weergeven in een controleverklaring over de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten en balansmutaties. De accountant baseert zich op de uitgangspunten die onder andere zijn vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (hierna: BADO) en het door de gemeenteraad vastgestelde controleprotocol. In paragraaf 4 wordt in gegaan op het controleprotocol. Eerst wordt in paragraaf 3 nader ingegaan op de definitie van het begrip rechtmatigheid.

3. Rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole

De definitie van rechtmatigheid wordt nader uitgewerkt in wet- en regelgeving. Deze is opgenomen in het BADO en in de Kadernota Rechtmatigheid 2018 (hierna: kadernota) van de Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: commissie BBV).

In het BADO wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de controle- en de verantwoording. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft in beginsel betrekking op alle wet- en regelgeving. Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met deze wet- en regelgeving. Bij het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidscontrole bestaat er een directe relatie met het financiële beheer. Er moet namelijk worden vastgesteld of baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

In de kadernota geeft de commissie BBV een eenduidige invulling van het begrip rechtmatigheid in de controleverklaring van de decentrale overheden. In de kadernota wordt het begrip rechtmatigheid omschreven als het voldoen aan de wettelijke kaders en (gemeentelijke) regelgeving. Voor de accountantscontrole wordt dit ook in de kadernota beperkt tot de financiële rechtmatigheid. Er wordt door de accountant getoetst of de financiële beheershandelingen van de gemeente volgens wet- en regelgeving tot stand zijn gekomen. Anders gezegd: er wordt dan vastgesteld of de baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Oftewel: zijn de financiële beheershandelingen rechtmatig gedaan.

Voorbeelden van financiële beheershandelingen:

- overdrachten aan of van natuurlijke- en rechtspersonen (bijvoorbeeld: subsidies, uitkeringen, belastingen en heffingen);
- transacties waarbij een tegenprestatie wordt verkregen of geleverd;
- financieringen (waaronder: opgenomen en uitgezette leningen en daarbij behorende rente en aflossingen).

4. Het controleprotocol

Zoals eerder aangegeven baseert de accountant zich bij de accountantscontrole op de uitgangspunten van onder andere het controleprotocol van de gemeente Berkelland (hierna: controleprotocol). Het controleprotocol is een nadere uitwerking van de opdracht aan de accountant en wordt na voorbereiding door de auditcommissie vastgesteld door de gemeenteraad, dit is conform artikel 2 van de Verordening Auditcommissie 2018. Het controleprotocol richt zich op het werk dat de accountant moet doen in het kader van de controle van de jaarrekening van de gemeente. Uit het controleprotocol blijkt dat de accountant bij de controle van de rechtmatigheid het normen- en toetsingskader hanteert.

In het controleprotocol is bepaald dat de gemeenteraad het normenkader vaststelt en jaarlijks actualiseert. Uit de kadernota blijkt dat het de taak van het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) is om het normenkader te operationaliseren en vast te leggen in het toetsingskader. In paragraaf 6 hebben we een korte uitleg over het toetsingskader opgenomen.

5. Het normenkader

Bij de controle van de rechtmatigheid hanteert de accountant het normen- en toetsingskader. Het normenkader bevat de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante wet- en regelgeving waar sprake is directe gevolgen voor financiële beheershandelingen. Het normenkader bevat een opsomming van zowel Europese en landelijke wetgeving als van gemeentelijke regelgeving. Onder gemeentelijke regelgeving wordt, zoals bedoeld in de kadernota, verstaan: verordeningen en raadsbesluiten. Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij controle hiervan verplicht is op basis van hogere wet- en regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen.

In het controleprotocol wordt aangegeven dat de werkzaamheden van de accountant door de wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen veranderen. Daarom moet het normenkader jaarlijks geactualiseerd en door de gemeenteraad opnieuw vastgesteld worden.

Voorbeelden wet- en regelgeving met financiële beheershandelingen:

- Europese wetgeving → algemeen verbindende voorschriften van de Europese Unie (zoals Europese aanbestedingsrichtlijnen en regelingen omtrent staatsteun);
- Landelijke wetgeving → de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht of de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;
- Verordeningen → Legesverordening of de Verordening rioolrecht.

De accountant toetst de rechtmatigheid van alle financiële beheershandelingen conform het normenkader. Door de actualisering en het vaststellen van het normenkader weet de accountant bij de jaarrekening van 2020 aan welke wet- en regelgeving hij de financiële beheershandelingen hij moet toetsen om de rechtmatigheid vast te stellen. Indien het normenkader niet actueel is vastgesteld voor het controlejaar, kan de accountant zijn controle niet uitvoeren.

6. Toetsingskader

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de accountantscontrole moet het geoperationaliseerd worden. Dit gebeurt via het toetsingskader. Deze taak is gedelegeerd aan het college. Volledigheidshalve volgt hier een korte uitleg over het toetsingskader.

Het normenkader wordt vertaald in het toetsingskader. Het normenkader bevat de wet- en regelgeving met een financieel gevolg. Het toetsingskader vermeldt welke specifieke artikelen uit de wet- en regelgeving in het normenkader relevant zijn voor de toetsing van de financiële beheershandelingen. Het gaat hierbij om bepalingen die direct invloed hebben op het tot stand komen van de baten, lasten of balansmutaties in de jaarrekening en maken om die reden onderdeel uit van het toetsingskader bij de rechtmatigheidscontrole. Dit zijn bepalingen leiden tot een financieel gevolg (recht), de omvang van dit gevolg bepalen (hoogte) en de periode waarin het gevolg zich voordoet (duur). In de praktijk wordt het toetsingskader uitgewerkt in het controleplan en de werkprogramma's die worden gehanteerd bij de uitvoering van de interne controle en accountantscontrole.

7. Wijziging vanaf boekjaar 2021

Tot en met 2020 is de accountant verantwoordelijk voor de controle op de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening en de financiële beheershandelingen die daaraan ten grondslag liggen. Het oordeel over zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid neemt de accountant op in de accountantsverklaring bij de jaarrekening.

Vanaf het boekjaar 2021 is niet de accountant, maar het college zelf verantwoordelijk voor het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring¹. Het college dient dan zelf op basis van de controle op de financiële rechtmatigheid in de jaarrekening verantwoording af te leggen. Dit betekent niet dat de accountant niet meer in beeld is. De accountant is nog steeds verantwoordelijk voor de controle van de getrouwheid van de jaarrekening met de

¹ De wijziging van de gemeentewet moet nog door de Tweede Kamer worden goedgekeurd maar er wordt nog steeds uitgegaan van invoering per 1-1-2021

daarin opgenomen rechtmatigheidsverantwoording door het college. De accountant toetst daarom of de informatie van het college in de rechtmatigheidsverantwoording:

- juist, toereikend en volledig is;
- geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt;
- bij de volksvertegenwoordigers geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.