

BIJLAGE I: Het geactualiseerde normenkader 2021

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). **Geel** gemarkeerd zijn alle nieuwe verordeningen die de gemeenteraad ten opzichte van het normenkader van 2020 heeft vastgesteld. In 2021 is een aantal verordeningen vervallen en vervangen door een nieuwe verordening. Met name de invoering van de Verordening sociaal domein Berkelland 2021 per 1-1-2021 heeft groot effect door het intrekken van tien (deel) verordeningen in het sociaal domein. De ingetrokken verordeningen zijn doorgestreept weergegeven.

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)
Grondwet	Verordening gemeentelijke rekenkamercommissie 2018
Burgerlijk wetboek	Controleverordening gemeente Berkelland 2009
Wet markt en overheid	Nota reserves en voorzieningen 2019
Wet op de omzetbelasting 1968	Treasurystatuut 2018
Wet op de vennootschapsbelasting 1969	Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019
Wet op de gemeenschappelijke regelingen	Verordening rechtspositie raads- en commissieleden 2019
Algemene wet bestuursrecht	Verordening outplacement gewezen wethouders 2006
Financiële verhoudingswet	Archiefverordening gemeente Berkelland 2016
Wet op het BTW Compensatiefonds	
Besluit begroting en verantwoording	
Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO)	
Wet financiering decentrale overheden	
Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo)	
Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden	
Regeling schatkistbankieren decentrale overheden	
Wet houdbare overheidsfinancien	
Archiefwet	
Fiscale wetgeving (Wet op de loonbelasting 1964)	

Externe wetgeving	Interne regelgeving
Sociale verzekeringswetten	
Arbeidsomstandighedenwet	
Ambtenarenwet	
CAO gemeenten (CAR/UWO)	
CAO WSW	
Wet Normalisering rechtspositie ambtenaren	
Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)	
Aanbestedingswet 2012	
Europese aanbestedingsregels	
Burgerzaken en belastingen	Burgerzaken en belastingen
Gemeentewet	Legesverordening 2021
Invorderingswet 1990 en Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990	Verordening naamgeving en nummering (adressen) 2018
Wet basisregistratie adressen en gebouwen	Verordening onroerende zaakbelastingen 2021
Wet basisregistratie personen	Verordening kwijschelding gemeentelijke belastingen 2021
Wet algemene bepalingen omgevingswet (WABO)	Verordening toeristenbelasting 2019
Paspoortwet	Verordening begraafrechten 2019
Wet rechten burgerlijke stand	Marktverordening gemeente Berkelland 2015
Wet waardering onroerende zaken	Verordening marktgelden 2021
Wet op de lijkbezorging	
Openbare orde en veiligheid	Openbare orde en veiligheid
Gemeentewet	Verordening seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.
Algemene wet bestuursrecht	Subsidieverordening stimulering aanleg blusvijvers 2016
Drank- en horecawet	
Wet veiligheidsregio's	
Groen en milieubeheer	Groen en milieubeheer
Wet natuurbescherming	Bomenverordening 2019
Kaderwet EZK en LNV subsidies	Afvalstoffenverordening gemeente Berkelland 2007

Externe wetgeving	Interne regelgeving
Gemeentewet	Verordening asbestlening voor bedrijven en instellingen gemeente Berkelland 2018
Wet Milieubeheer	Verordening reinigingsheffingen 2021
Wet dieren	Subsidieverordening inzameling oud papier gemeente Berkelland 2007
	Verordening dode gezelschapsdieren Berkelland 2016
	Verordening rioolheffing 2021
	Verordening eenmalig rioolaansluitrecht 2021
Stedelijke ontwikkeling, wonen en economie	Stedelijke ontwikkeling, wonen en economie
Wet ruimtelijke ordening en Besluit op de ruimtelijke ordening	Verordening reclamebelasting Berkelland 2021
Wet bodembescherming	Verordening Verbrede duurzaamheidslening Eigen woningen 2016
Wet voorkeursrecht gemeenten	Verordening Verbrede Stimuleringsregeling voor Midden -en kleinbedrijven, Instellingen en agrarische en agrarisch gerelateerde bedrijven Berkelland 2016
Onteiningswet	Algemene verordening ondergrondse infrastructuur 2015
Wet afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen	Verordening Starterslening Berkelland 2021 (Ingetrokken per 22-4-2021)
Telecommunicatiewet	Verordening Starterslening Berkelland 2021-2 (vanaf 22-4-2021)
Leegstandwet	Verordening Blijverslening gemeente Berkelland
Woningwet	Verordening Toekomstbestendig Wonen Gelderland, gemeente Berkelland 2020
Huurprijzenwet woonruimte	Verordening Kluswoninglening gemeente Berkelland 2018
Gemeentewet	
Huisvestingswet	
Wet algemene bepalingen omgevingswet (WABO)	
Wet markt en overheid	
Wet BIZ (bedrijveninvesteringszone)	
Bouwbesluit	
Wet op de huurtoeslag	
Besluit woninggebonden subsidies	
Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving	
Wet bevordering eigen woningbezit	

Externe wetgeving	Interne regelgeving
Wet basisregistraties adressen en gebouwen	
Zorg, welzijn en sport	Zorg, welzijn en sport
Gemeentewet	Algemene subsidieverordening Berkelland 2018
Wet maatschappelijke ondersteuning 2015	Subsidieverordening dorpsorganisaties gemeente Berkelland 2013
Uitvoeringsbesluit Wmo	Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Berkelland 2020 (ingetrokken per 1-1-2021)
Algemene wet bestuursrecht	Verordening sociaal domein Berkelland 2021 (vanaf 1-1-2021)
Jeugd, onderwijs en cultuur	Jeugd, onderwijs en cultuur
Wet op het primair onderwijs	Verordening leerlingenvervoer gemeente Berkelland 2015 (ingetrokken per 1-1-2021)
Wet op het voortgezet onderwijs	Verordening Jeugdhulp gemeente Berkelland 2015 (ingetrokken per 1-1-2021)
Gemeentewet	Verordening sociaal domein Berkelland 2021 (vanaf 1-1-2021)
Wet op de expertisecentra	Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2019
Algemene wet bestuursrecht	Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs gemeente Berkelland
Jeugdwet	Erfgoedverordening 2012
Monumentenwet	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)	
Regeling Tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten (TONK)	
Controle via verantwoording door SDOA	Controle via verantwoording door SDOA
Participatiewet	Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Berkelland 2018 (ingetrokken per 1-1-2021)
IOAW	Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Berkelland 20182018 (ingetrokken per 1-1-2021)
IOAZ	Verordening individuele inkomensvoorziening gemeente Berkelland 20152018 (ingetrokken per 1-1-2021)
	Verordening individuele studietoelage gemeente Berkelland 20152018 (ingetrokken per 1-1-2021)
	Gewijzigde verordening cliëntenparticipatie SDOA 20192018 (ingetrokken per 1-1-2021)
	Re-integratieverordening Participatiewet gem. Berkelland 20192018 (ingetrokken per 1-1-2021)

Externe wetgeving	Interne regelgeving
	Verordening loonkostensubsidie Participatiewet gemeente Berkelland 20172018 (ingetrokken per 1-1-2021)
	Verordening sociaal domein Berkelland 2021 (vanaf 1-1-2021)
Wet sociale werkvoorziening (Wsw)	Verordening cliëntenparticipatie Wsw
Regeling Opvang Asielzoekers	
Wet inburgering	
Regeling inburgering 2021	

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 2022 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 ingegaan 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 2021 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 2022

Tot en met 2021 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 2022 is niet de accountant, maar het college zelf verantwoordelijk voor het afgeven van een rechtmatigheidsverantwoording¹. Het college dient dan zelf op

¹ Het voorstel tot wijziging van de gemeentewet moet nog (steeds) door de Tweede Kamer worden behandeld en goedgekeurd. Naar verwachting zal de wetswijziging wel vanaf 1-1-2022 ingaan.

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 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.

Zodra de wetswijziging een feit is zullen diverse verordeningen en het controleprotocol aangepast moeten worden. Deze zullen uiteraard ter goedkeuring aan u worden voorgelegd. Daarbij zullen wij een nadere toelichting geven op de rechtmatigheidsverantwoording en de rol die de gemeenteraad daarin heeft.

Tot slot is het college al sinds het najaar van 2020 bezig om, conform het advies van de VNG en de accountant, het onderliggende proces van de controle op de rechtmatigheid binnen de gemeente in te richten. De aanpak en een team voor rechtmatigheidscontrole is ingericht en deels al in 2021 operationeel. Belangrijke processen zoals: Zorg in natura en PGB's Wmo en Jeugdwet en inkoop en aanbesteding, worden in 2021 al intern op rechtmatigheid gecontroleerd.