

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

1. Inleiding

De Gemeenteraad heeft aan Deloitte Accountants B.V. 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 rapporteringstoleranties 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 accountantsverklaring.

De rapporteringtolerantie(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 rapporteringtolerantie 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 goedkeuringtoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringtoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de accountantsverklaring. De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten van de gemeente. Voor de goedkeuringstolerantie stelt de raad de volgende wettelijke minimumeisen:

Goedkeuringstolerantie	Strekking accountantsverklaring:			
	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 Alblasserdam 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 accountantsverklaring 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 rapporteringtoleranties. In de Controleverordening gemeente Alblasserdam 2003 zijn geen aanvullende bepalingen opgenomen voor de rapporteringtoleranties. Op grond van het BAPG zouden de rapporteringtoleranties dan gelijk zijn aan de goedkeuringtoleranties. 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 rapporteringtolerantie vast te stellen op € 25.000, -.

4. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidcriteria

In het kader van de getrouwheid- en rechtmatigheidcontrole 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 rechtmatigheidcriteria:

- 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 kanttekening, 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 gebruikcriterium (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 Alblasterdam 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 –uikeringen 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 voorwaardencriterium.

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 voorwaardencriterium 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.

Voorwaardencriterium subsidieverstrekking:

- Ten aanzien van het voorwaardencriterium 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 rechtmatigheidtoetsing

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 Alblasterdam" 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 rechtmatigheidcontrole Alblasterdam" (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, voorwaarden criterium, etc.).

Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie 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.

Accountantsverklaring

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze accountantsverklaring 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 2011 Alblaserdam
2. Normering van de begrotingsoverschrijdingen
3. Communicatie en periodiek overleg
4. Rapportagemomenten

Bijlage 1 normenkader rechtmatigheidcontrole 2013 Alblisserdam

Programma's / Thema's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
Dienstverlening en bestuur / Veiligheid	Handhaving en veiligheid	Gemeentewet Wet op de veiligheidsregio's (2010)	APV Integraal veiligheidsplan Handhavingnotitie APV Handhavingnotitie bouwregelgeving en ruimtelijke ordening Nota integrale handhaving Kadernota integraal veiligheidsbeleid
	Brandweer en rampenbestrijding	Brandweerwet 1995	GR regionale brandweer Brandweerbeleidsplan Gemeentelijk rampenplan
	Brandbeveiligingsvergunningen	Gemeentewet	Brandbeveiligingsverordening
Samenleving / Kennis en Economie	Handel	Winkeltijdenwet	Verordening Winkeltijdenwet Detailhandel en horeca Horecabeleid bedrijventerreinen 1e wijzigingsverordening APV Standplaatsenbeleid Terrassenbeleid Speelautomatenbeleid Legesverordening 2013
	Markt	Gemeentewet	Marktverordening Verordening marktgelden 2013 Beleid standplaatsen weekmarkt
	Werkgelegenheid	Wet Werk en Bijstand Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars Wet REA	Beleidsplan Algemene Bijstandwet
	Verzorgen basis- en speciaal onderwijs	Wet primair onderwijs	Huisvestingsverordening
		Wet op de basiseducatie	Lokaal onderwijsachterstandenplan
		GOA	Verordening leerlingenvervoer (vastgesteld in 2011)
		OALT	Ontbinding stichting onderwijsplein
			Herhuisvesting Willem de Zwijger College
	Kinderopvang	Wet basisvoorziening kinderopvang	Verordening kinderopvang Alblisserdam

Programma's / Thema's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
		AWB	Verordening peuterspeelzalen Alblasserdam
Samenleving / Maatschappij en zorg	Vreemdelingenzaken	Vreemdelingenwet	Verordening vreemdelingenzaken
	Integratie	Wet inburgering nieuwkomers	Boeteverordening Wet Inburgering Nieuwkomers Reïntegratieverordening IOAW en IOAZ Drechtsteden
		ROA/VTV	
	Schuldhelpverlening	Wet op het kredietbeheer	Beleid schuldhelpverlening
	Gehandicaptenzorg	Wet Voorziening Gehandicapten	WVG verordening
		WMO	Collectief vraagafhankelijk vervoersysteem
		Besluit financiële tegemoetkoming voorzieningen gehandicapten	Strategische uitgangspunten maatschappelijke ondersteuning
	Gezondheid	Wet ambulancevervoer	Lokaal gezondheidbeleid
	Jeugd en jongerenwerk		Jeugdnota "Op zoek naar balans"
Samenleving / Werk en inkomen	Sociale inkomensvoorzieningen	Wet Werk en Bijstand	Beleidsplan Algemene Bijstandwet
		IOAW en IOAZ Sociale en Fiscale wetgeving	Handhavingverordening Afstemmingsverordening Beleidskader bijzondere bijstand Verordening Werk en Bijstand Drechtsteden Verordening tegemoetkoming kosten kinderopvang Drechtsteden. Wachttijstverordening Sociale werkvoorziening
Samenleving / Vrije tijd	Algemeen welzijn en sport	Welzijnswet	Subsidieverordening
		WMO	Breedtesportimpuls
			Wmo beleidsplan 2012-2015 Samen bouwen we verder aan de WMO
		AWB	Subsidieverordening aangepast sporten in de regio Drechtsteden
	Cultuur en lokale media	Mediawet	Subsidieverordening
		Wet op het specifieke cultuurbeleid	
	Monumenten	Monumentenwet	Monumentenverordening Verordening op de monumentencommissie
Ruimte	Wegenbeheer	Wegenverkeerswet 1994	Wegengebruiksplan
		Besluit administratieve bepalingen	Verordening recht van herstraten 2007

Programma's / Thema's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
		wegverkeer	
			Beleid inritvergunningen
			Wegencategoriseringsplan Alblasserdam
	Groen		Groenstructuurplan
	Afvalstoffenbeheer	Gemeentewet	Verordening afvalstoffenheffing 2013
		Wet Milieubeheer	
		Wet op de economische delicten	
	Rioolbeheer en reiniging	Gemeentewet	Verordening rioolheffing 2013
		Wet op de waterhuishouding	Lozingsverordening
		Waterleidingwet	Gemeentelijk rioleringsplan
			Aansluitvoorwaarden riolering
	Milieubeheer	Wet belastingen op milieugrondslag	Milieubeleidsplan Drechtsteden 2011-2015 LMUP
	Grondexploitatie	Wet ruimtelijke ordening	Exploitatieverordening
		Besluit op de ruimtelijke ordening	Nota Grondbeleid
		Gemeentewet	Bouwverordening (leges)
		Baatbelasting	Recht art. 49 WRO (planschade)
	Wonen en accommodaties	Leegstandswet	Woonvisie
			Leges inz.tijdelijke verhuur
		Woningwet	Structuurvisie Dijk
		Huurprijzenwet woonruimte	Bestemmingsplannen
		Huisvestingswet	Bouwverordening 2013
		Huisvestingsbesluit	Huisvestingsverordening (Drechtstedengebied)
		Huurwet	Huisvestingsverordening standplaatsen woonwagens
		Huursubsidiewet	Welstandsnota
		Besluit woninggebonden subsidies	Verordening woninggebonden subsidies
		Wet bevordering eigen woningbezit	Nota wonen 2012-2020
	Telecommunicatie	Telecommunicatiewet	Telecommunicatieverordening
Algemene dekking en onvoorzien	Treasurybeheer	Wet financiering decentrale overheden	Treasurystatuut 2007
			Verordening financieel beheer
	OZB	Gemeentewet	Verordening OZB 2013
		Wet waardering Onroerende Zaken	Kwijtscheldingsbeleid

Programma's / Thema's	Specifieke Activiteit	Wetgeving extern	Regelgeving intern
		Algemene Wet Rijksbelastingen	Verordening kwijtscheldingen 2013
		Invorderingswet	
	Grafrechten	Gemeentewet	Verordening op algemene begraafplaatsen
		Wet op de lijkbezorging	Verordening Begrafenisrechten 2013
			Tarieventabel
	Toerisme		Invoering toeristenbelasting
	Hondenbelasting	Gemeentewet	Verordening Hondenbelasting 2013
		Honden- en kattenbesluit 1999	
	Reclame en precariorechten	Gemeentewet	Verordening Precariobelasting 2013
	Gemeenschappelijke regelingen	AWB	Nota Verboden Partijen gemeente Alblasterdam
	Algemeen	Wet Markt en Overheid	
		Wet Normering Topinkomens	
		Europese wetgeving aanbestedingsrecht Aanbestedingswet	
		Europese regels staatssteun	

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

Hoofdgeregels 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)

Aleen 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 laatst vastgestelde exploitatieopzet opgenomen totale uitgaven of inkomsten danwel het saldo zijn rechtmatig.
- b. leiden tot een afwijking van de in de laatst 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 laatst 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, heeftdit geen gevolgen voor de strekking van de accountantsverklaring. 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 audit-commissie.
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 interim-controle.	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen. Voortgang groeiproses invoering rechtmatigheid.	Raad (hoofdpijnen) 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
Accountantsverklaring	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. verslaggevingvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad