Beleidskader Rechtmatigheid en Accountantscontrole (Controleprotocol) 2022



Oktober 2022

Maniek Simonian
Gemeente Nijkerk
04-10-2022

Inhoud

1 Algemeen 3
1.1 Inleiding 3
1.2 Doelstelling 3
1.3 Wettelijk kader 3
2 Algemene uitgangspunten voor de controle 3
3 Controletoleranties 3
3.1 Algemeen 3
3.2 Goedkeuringstolerantie 3
3.3 Rapporteringtolerantie 4
4 Reikwijdte van de controle op rechtmatigheid 4
5 Normenkader rechtmatigheid 4
5.1 Collegebesluiten 4
6 Rapportering door de accountant 5
6.1 Bevindingen 5
6.2 Uitgangspunten voor de rapportagevorm 5
6.3 Controleverklaring 5
7 Hardheidsclausule 5
Bijlage I: Toelichting rechtmatigheidscriteria 6

1 Algemeen

1.1 Inleiding

Bij besluit van 12 november 2020 heeft de raad aan Eshuis Accountants & Adviseurs opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in art. 213 van de Gemeentewet uit te voeren. In dit controleprotocol wordt ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole in hoofdlijnen een aantal zaken nader geregeld door de gemeenteraad. Het object van controle is de jaarrekening en het gevoerde financieel beheer.

1.2 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 goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Nijkerk.

1.3 Wettelijk kader

In artikel 213 lid 1 van de Gemeentewet wordt voorgeschreven dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeuringstoleranties en (afwijkende) rapporteringstoleranties. Tevens wordt in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is. De voor de toetsing door de accountant relevante wet- en regelgeving is in dit controleprotocol opgenomen.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle

Conform artikel 213 van de Gemeentewet is de controle van de jaarrekening door de accountant gericht 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 jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie als bedoeld in artikel 1 sub c van de Controleverordening gemeente Nijkerk: ” het overeenstemmen van het tot stand komen van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan met de relevante wet- en regelgeving, zoals bedoeld in het Besluit accountantscontrole gemeenten”.

3 Controletoleranties

3.1 Algemeen

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt zich op het ontdekken van belangrijke fouten. De accountant richt zijn controle zo in dat rekening wordt gehouden met de rapporteringtolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die het vastgestelde bedrag overschrijden en alle vastgestelde onderwerpen ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

3.2 Goedkeuringstolerantie

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de

jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed.

De raad geeft de accountant de volgende algemene goedkeuringstoleranties mee om te rekenen in de controle.

	Strekking controleverklaring accountant:			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaar-rekening (% lasten)	≤ 1%	*>1%<3%*	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

De tolerantie wordt bepaald op basis van de bruto lasten (inclusief de toevoegingen aan reserves) opgenomen in de jaarrekening.

3.3 Rapporteringtolerantie

De rapporteringstoleranties zijn gelijk gesteld aan de goedkeuringstoleranties. Dit houdt in dat de accountant alle geconstateerde fouten en onzekerheden die dit bedrag te boven gaan rapporteert in zijn verslag van bevindingen. Overschrijdingen van de goedkeuringstoleranties worden tot uitdrukking gebracht in de strekking van de accountantsverklaring.

4 Reikwijdte van de controle op rechtmatigheid

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer moet aandacht besteed worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. Het begrotingscriterium;
2. Het voorwaardencriterium;
3. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium).

De raad geeft met dit beleidskader invulling aan de reikwijdte en uitsluitingen van het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het M&O-criterium. Voor een verdere toelichting zie *bijlage I*.

5 Normenkader rechtmatigheid

De accountantscontrole op rechtmatigheid is in beginsel veelomvattend: alle bepalingen met een (mogelijk) financieel gevolg zijn onderwerp van controle. De accountantscontrole is erop gericht vast te stellen, dat de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Om richting te geven aan de accountantscontrole is het noodzakelijk tot een afbakening te komen van de te controleren onderwerpen die van belang zijn voor de accountantscontrole. De accountantscontrole op rechtmatigheid maakt gebruik van het normenkader. Het normenkader bestaat uit een overzicht van externe wetgeving en interne regelgeving die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen en wordt jaarlijks geactualiseerd. Voor het geactualiseerde normenkader wordt verwezen naar *bijlage II.* Verder zijn er ook verordeningen die geen bepalingen over financiële beheershandelingen bevatten voor de rechtmatigheid. Een overzicht hiervan is opgenomen in *bijlage IV.*

5.1 Collegebesluiten

Collegebesluiten worden alleen beoordeeld op aanwezigheid wanneer ze een uitwerking zijn van hogere wet- en regelgeving en/of besluiten van de raad én wanneer er financiële beheershandelingen uit volgen. Uitgaande van het basisniveau voor rechtmatigheid worden er geen collegebesluiten en/of regelingen expliciet benoemd binnen het normenkader.

6 Rapportering door de accountant

6.1 Bevindingen

Na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant de bevindingen in het kort weergegeven als volgt:

Interimcontrole en managementletter
Het doel van de interim controle is een beeld krijgen van de mate waarin de organisatie de bedrijfsvoering intern beheerst. De uitkomsten hiervan worden middels een managementletter uitgebracht aan het college van Burgemeester en Wethouders.

Controle jaarrekening en verslag van bevindingen
Overeenkomstig de gemeentewet wordt na afronding van de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen (het accountantsverslag) uitgebracht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het College van Burgemeester en Wethouders. In het accountantsverslag 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 daarvan waarborgen.

6.2 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht en gespecificeerd naar de aard en het financiële gevolg of risico. Fouten en onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3.3 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 geautomatiseerde informatieverzorging en dataverwerking, indien en voor zover relevant voor de accountantscontrole en van bestuurlijke betekenis.

6.3 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 gemeenteraad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

7 Hardheidsclausule

Ondanks het feit dat het normenkader zorgvuldig is opgesteld is het onmogelijk te garanderen dat dit kader hiermee limitatief is. Dat betekent dat in die gevallen waarin de interne wet- en regelgeving zoals die is opgenomen in het normenkader niet voorziet, dan wel (interpretatie) ruimte laat, het College gemandateerd is om beslissingen te nemen. Wanneer het College van dit mandaat gebruik maakt, legt het hierover verantwoording af in de jaarrekening.

Begrotingscriterium

Algemeen

Bij de rechtmatigheidscontrole vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd.
Het begrotingscriterium richt zich primair op de baten en lasten op programmaniveau.
Het bestaande beleid van de raad wordt afgeleid uit:

- de programmabegroting met toelichting;
- de begrotingswijzigingen met toelichting zoals blijkend uit de tussentijdse rapportages (Voor- en Najaarsnota) en raadsbesluiten.

Begrotingsafwijkingen worden in de jaarrekening/het jaarverslag toegelicht.

Begrotingsafwijkingen

Begrotingsafwijkingen

De algemene lijn is dat begrotingsafwijkingen die binnen de beleidskaders van de raad passen niet meegewogen worden in het accountantsoordeel. Bij het operationaliseren van rechtmatigheid worden de volgende categorieën afwijkingen onderscheiden:

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
Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in 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
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. 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
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
Kostenoverschrijdingen 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	
Kostenoverschrijdingen 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
Kostenoverschrijdingen 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 er voor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar.		X

- geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - geconstateerd na verantwoordingsjaar	X	
Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen)waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - jaar van investeren - afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	 X	 X

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium richt zich op het handelen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Aangezien de hoeveelheid wet- en regelgeving te groot is om een volledige controle op de naleving hiervan mogelijk te maken, stelt de raad kaders ten aanzien van de omvang en invulling van de controleopdracht aan de accountant.

A. Kader omvang van de controle

Met betrekking tot de omvang van de controle is een controleprogramma opgesteld, waarbij de lijst van interne regelgeving (= bijlage bij dit beleidskader) door de accountant wordt ingepast bij de controle van de relevante bedrijfsprocessen.

B. Kader invulling controleopdracht

Met betrekking tot de invulling van de controle is een kader opgesteld, waarbij de volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij de controleopdracht aan de accountant:

a. Niet-financiële verordeningen worden buiten beschouwing gelaten bij het rechtmatigheidsoordeel;
b. (Deels) financiële verordeningen worden alleen beoordeeld op artikelen waaruit financiële beheershandelingen volgen;
c. Gemeentelijke beleidsnota's worden buiten beschouwing gelaten bij het rechtmatigheidoordeel, tenzij anders is aangeven door de raad in een verordening;
d. Collegeregelingen worden alleen beoordeeld op aanwezigheid wanneer ze een uitwerking zijn van hogere wet- en regelgeving en/of besluiten van de raad én wanneer er financiële beheershandelingen uit volgen.
e. De financiële- en controleverordening (art. 212, 213 GW), worden integraal als basisdocumenten betrokken in de controle.

Misbruik en & Oneigenlijk gebruik -criterium

Definitie M&O

- *Misbruik*

De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik maken van overheid/gemeentelijke regelingen.

- *Oneigenlijk gebruik*

De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheid/gemeentelijke regelingen geen (rechts)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling.

Te denken is hierbij aan subsidies, kwijtschelding en uitkeringen, maar ook om de juistheid en volledigheid van opbrengsten (bijvoorbeeld de verstrekte gegevens die hebben geleid tot het opleggen van gemeentelijke belastingen.) M&O beleid is gericht op verstrekkingen aan derden en is daarom extern gericht. Het beleid betreffende misbruik en oneigenlijk gebruik is situationeel vastgelegd in wetten, verordeningen, interne richtlijnen en procedures.