gemeente roerdalen

Controle protocol
Accountantscontrole

Samenvatting

De gemeenteraad wordt bij de uitvoering van haar controlerende rol ondersteund door een externe accountant. Met het controleprotocol bepaalt de gemeenteraad binnen welke kaders de accountant zijn accountantscontrole dient uit te voeren. Ook bepaalt de gemeenteraad, met de inwerkingtreding van de rechtmatigheidsverantwoording, de basis voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording door het College van B&W.
Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente Roerdalen om een jaarrekening op te stellen. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de externe accountant om deze jaarrekening te controleren en hierbij een controleverklaring af te geven.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. De verantwoording hierover vindt in de jaarrekening plaats met een rechtmatigheidsverantwoording. Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden (externe regelgeving, bijlage 1) en de gemeente zelf (verordeningen etc., bijlage 2).

Op basis van de controletolerantie en de rapportagetolerantie wordt de diepgang van de accountantscontrole en de uitgebreidheid van de rapportage bepaald. De gemeenteraad mag de controletolerantie scherper vaststellen dan de in het BADO [1]) opgenomen minimumeisen. Voorgesteld wordt om de standaard toleranties voor de controle van en de rapportage over de jaarrekening van toepassing te verklaren.

[1]) Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden

Inhoud

Samenvatting **2**
1. Inleiding **4**
2. Doel **4**
3. Formeel kader voor de controle **5**
4. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties **5**
4.1 Goedkeuringstoleranties **6**
4.2 Rapporteringtoleranties **6**
4.3 Verantwoordingsgrens en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording college **7**
5. Begrip rechtmatigheid en de 9-rechtmatigheidscriteria **7**
5.1 Het begrotingscriterium **8**
5.2 Het M&O-criterium **8**
5.3 Het voorwaarden criterium **8**
5.4 Single Information Single Audit (SiSa) **9**
6. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing **10**
- **De naleving van wettelijke kaders:** 10
- **De naleving van de interne kaders:** 10

7 . Rapportage door de accountant **10**
7.1 Interimcontrole 10
7.2 Jaarrekeningcontrole 10
7.3 Controleverklaring 10

Bijlage 1. Normenkader Wetten en regelgeving
Bijlage 2. Normenkader begrotingsrechtmatigheid
Bijlage 3. Afwijkingen van wet- en regelgeving
Bijlage 4. Was-Wordt lijst

1. Inleiding

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant dient de gemeenteraad duidelijk aan te geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en welke wet- en regelgeving in het kader van het financiële beheer, onderwerp van controle zal zijn.
De gemeenteraad wordt bij de uitvoering van haar controlerende rol ondersteund door een externe accountant. Met dit controleprotocol bepaalt de gemeenteraad binnen welke kaders de accountant zijn accountantscontrole dient uit te voeren.

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente Roerdalen om een jaarrekening op te stellen. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de externe accountant om deze jaarrekening te controleren en hierbij een controleverklaring af te geven.

Met de inwerkingtreding van de rechtmatigheidsverantwoording is de opzet van het controleprotocol en normenkader aangepast. De controle van de financiële rechtmatigheid is geen verantwoordelijkheid meer van de accountant, maar van het College van B&W. Dit controleprotocol is derhalve niet alleen bedoeld voor de controleopdracht van de accountant, maar ook de basis voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording van het College van B&W.

2. Doel

Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant aangaande de bij de controle van de jaarrekening te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties en het daarbij te hanteren normenkader. Ook vormt dit als basis voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording door het College van B&W.

3. Formeel kader voor de controle

Het formele kader voor de accountantscontrole is in de Financiële Verordening Gemeente Roerdalen 2023 (art. 2.12) en de Controle verordening Gemeente Roerdalen 2023 (art.213) opgenomen. In de Controle verordening worden de regels voor de accountantscontrole zodanig vastgelegd dat de toetsing van de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de financiële organisatie is gewaarborgd. In de Financiële verordening aangaande de inrichting van de financiële organisatie (ex artikel 212 GW) wordt het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie zodanig ingericht dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Ingevolge artikel 35 lid 7 van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn de artikelen 186 t/m 213 van de Gemeentewet van toepassing.

De accountantscontrole richt zich 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 getrouwe beeld van de 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 de vastgestelde verordeningen door de gemeenteraad;
- het in overeenstemming zijn van de door het College van B&W 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.

Naast bovenstaande 4 punten wordt als onderdeel van het verslag van bevindingen ook gerapporteerd over:

- de inrichting van het financiële beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken.

Aan de hand van het Controleprotocol wordt de controle-opdracht aan de externe accountant nader geconcretiseerd.

Het Controleprotocol is gebaseerd op de Kadernota Rechtmatigheid 2023 zoals deze door het BBV is gepubliceerd. De Kadernota Rechtmatigheid is bedoeld voor gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en accountants. De commissie BBV is verantwoordelijk voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Inhoudelijk is de Kadernota Rechtmatigheid 2023 relevant om het controleprotocol goed te positioneren.

Het bij de controle te hanteren normenkader (zijnde een overzicht van geldende regelgeving) is vastgelegd in bijlagen 1 en 2 bij dit controleprotocol.

4. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

Het Bestuur kan verschillende toleranties hanteren, binnen de kaders van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) gericht op de goedkeuring van de jaarrekening en de rapportage hierover.

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie.

De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

4.1 Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie kan als volgt worden gedefinieerd: *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 kan worden beïnvloed.*

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De goedkeurings toleranties die wij hanteren komen overeen met de voorgeschreven wettelijke minimumeisen, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

	Strekking accountantsverklaring:			
Goedkeuringstolerantie	**Goedkeurend**	**Beperking**	**Oordeel-onthouding**	**Afkeurend**
Fouten in de jaar-rekening (% lasten[2])	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten[2])	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van af te geven controleverklaring. De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten, inclusief toevoegingen aan de reserves, van de gemeente.

Additioneel wordt vermeld dat voornoemde toleranties in de basis betrekking hebben op het voorwaardencriterium. Ten aanzien van het begrotingscriterium wordt verwezen naar hoofdstuk 5.1. Los van de tolerantiegrenzen kan het bestuur besluiten om fouten en of onzekerheden (beneden de tolerantiegrens) gezien de kwalitatieve relevantie alsnog te rapporten.

Naast de kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement), op basis van de professionele opvattingen van de accountant.

4.2 Rapporteringtoleranties

Naast de goedkeuringstoleranties wordt een rapporteringtolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: *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 daarom in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Op deze manier kunnen ook constateringen welke voor het goedkeuringsoordeel van de accountant niet van belang zijn wel onder de aandacht van de gemeenteraad worden gebracht. Dit in het kader van

'kwalitatieve relevantie'. De rapporteringtoleranties kunnen zich verder toespitsen op elementen die de gemeenteraad specifiek nader terug wil zien.

De rapporteringtolerantie die wordt gehanteerd bedraagt €100.000:

Dit wil derhalve zeggen dat afwijkingen ten opzichte van de begroting die meer bedragen dan €100.000, zowel inkomsten als uitgaven en zowel over- als onderschrijdingen, toegelicht dienen te worden.

Additioneel wordt vermeld dat voornoemde toleranties in de basis betrekking hebben op het voorwaardencriterium. Los van de tolerantiegrenzen kan het College van B&W besluiten om fouten en of onzekerheden (beneden de tolerantiegrens) gezien de kwalitatieve relevantie alsnog te rapporten.

4.3 Verantwoordingsgrens en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording college

Naast de voornoemde toleranties die gelden voor de accountant is de verantwoordingsgrens onderkend. Deze wordt als volgt gedefinieerd: "De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves".

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen, wordt door de raad bepaald en bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

Afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording kennen een rapportagegrens van €50.000,-.
Het college rapporteert derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapporteringsgrens in de paragraaf bedrijfsvoering.

5. Begrip rechtmatigheid en de 9-rechtmatigheidscriteria

Het begrip financiële rechtmatigheid kan concreet gemaakt worden met behulp van negen criteria. In de jaarrekening legt het College van B&W verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Het betreft de calculatie- valuterings-, adresserings-, volledigheids-, aanvaardbaarheids -,en leveringscriterium.
De drie specifieke rechtmatigheidscriteria, het begrotings-, voorwaarden- en misbruik en oneigenlijk criterium komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording.
Hiervoor legt het College van B&W een rechtmatigheidsverantwoording af in de jaarrekening die onderdeel uitmaakt van de jaarrekeningcontrole. De verantwoording wordt opgesteld conform de model rechtmatigheidsverantwoording van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording. De verantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening en wordt vastgesteld door het College van B&W. De accountant zal de verantwoording op getrouwheid toetsen.

5.1 Het begrotingscriterium

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van De gemeenteraad is gerespecteerd. Op basis van voorstellen van het bestuur is het mogelijk om de begroting aan te passen, het beleidsinhoudelijke aspect staat hierbij voorop. Servicecentrum MER kent de systematiek dat, indien van toepassing, bij besluitvorming van beleidsinhoudelijke aspecten gelijktijdig de begrotingswijziging geacht wordt, vastgesteld te zijn. Hiermee wordt autorisatie gevraagd voor het te realiseren beleid en uitvoering en voor de besteding van het benodigde bedrag.
In een aantal gevallen is het mogelijk, dat begrotingsoverschrijdingen buiten het oordeel van de accountant gelaten worden. Dit is echter alleen mogelijk, indien ze voldoen aan onderstaande criteria. Uitgangspunt hierbij is dat de begrotingsoverschrijdingen worden beoordeeld op programmaniveau.

Begrotingsoverschrijdingen zijn onrechtmatig, maar tellen niet mee voor het oordeel:

- Begrotingsoverschrijdingen, die het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen.
- Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van verplichte uitgaven.
- Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van calamiteiten.
- Begrotingsoverschrijdingen, die het gevolg zijn van volledig onvoorziene situaties.

Bij de jaarrekening zal een overzicht met mogelijke overschrijdingen ten gevolge van de hierboven genoemde situaties in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen.
Los van de tolerantiegrenzen kan het College van B&W besluiten om overschrijdingen (buiten de tolerantiegrenzen en of richtlijnen) alsnog te rapporteren gezien de kwalitatieve relevantie.

In aanvulling op artikel 9 van de financiële verordening worden over- en onderschrijdingen van baten en lasten die tijdig zijn gemeld aan de raad niet als onrechtmatig aangemerkt. Onder tijdig melden wordt verstaan uiterlijk bij de jaarstukken. Afwijkingen van € 25.000 en hoger worden in de jaarstukken bij de verschillende programma's wel toegelicht.

5.2 Het M&O-criterium

Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd, dat binnen de belangrijkste procedures, reeds (deels informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.

5.3 Het voorwaarden criterium

Op basis van een analyse van de begroting en de onderliggende informatie vanuit het IV3 voorschrift met financiële geldstromen zijn de volgende processen benoemd, die ten behoeve van de jaarrekeningcontrole, voor het onderdeel rechtmatigheid zullen worden getoetst. De rechtmatigheidstoets zal zich beperken tot de aspecten die betrekking hebben op recht (harde bepalingen, waarbij 'sanctie' bestaat dat het recht wordt ontnomen) hoogte (bepalingen omtrent de berekening) en duur (termijnen van verstrekking, toekenning of werkingsperiode).

In onderstaande tabel worden de gemeente Roerdalen 'processen' waarvan de impact wordt opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording van Roerdalen, opgesomd.
Let wel, de uitvoering van enkele processen vinden plaats binnen het Servicecentrum MER.

Processen	Uitvoering door gemeente	Uitvoering door SC MER
Inkoop en aanbestedingen	X	
Personele lasten Gemeente Roerdalen		X
Inkomensoverdrachten	X	
Rechtmatige totstandkoming van alle baten en lasten	X	
Wet Normering Topinkomens		X
Single Information Single Audit (nieuw als onderdeel van de rechtmatigheids-verantwoording).	X	
WMO		X
Participatiewet		X
Leges i.h.k.v. Omgevingsvergunningen		X
Subsidies (incidenteel, structureel, waardering- en exploitatiesubsidies	X	
Gronden en overige inkomsten	X	

In bijlage 3 is een tabel weergegeven wat het effect is van een afwijking van wet- en regelgeving en de consequenties voor de rechtmatigheidsverantwoording.

5.4 Single Information Single Audit (SiSa)

In overeenstemming met artikel 5 (BADO) gelden er in het kader van de SiSa-audit afwijkende rapporteringstoleranties. De rapporteringstoleranties zijn afhankelijk van de financiële omvang van de specifieke uitkering en worden als volgt bepaald:

Rapporteringstolerantie specifieke uitkeringen (SiSa	
Omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
≤ € 125.000	€ 12.500
> € 125.000 en ≤ € 1 miljoen	10% van de specifieke uitkering
> € 1 miljoen	€ 125.000

Bij de uitvoering van de rechtmatigheidswerkzaamheden die betrekking hebben op de specifieke uitkeringen zal aansluiting worden gezocht bij het bovenstaande.

6. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op:

- **De naleving van wettelijke kaders:**

  De wetgeving van toepassing voor gemeente Roerdalen zoals opgenomen in Externe wet- en regelgeving (bijlage 1 van dit protocol). Dit uitsluitend voor zover deze financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

- **De naleving van de interne kaders:**

  Het Controleprotocol omvat alle door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen die een financiële impact hebben. Tevens vallen ook onder de reikwijdte alle wijzigingen van interne en externe wetgeving die zich voordoen. Deze zullen meegenomen worden ten behoeve van de rechtmatigheidscontrole.

7 . Rapportage door de accountant

7.1 Interimcontrole

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim controle uitgevoerd, dit ter voorbereiding op de jaarrekeningcontrole. Over de uitkomsten van de tussentijdse controle wordt middels de managementletter verslag uitgebracht aan de leiding van de organisatie. De belangrijkste bevindingen worden ook opgenomen in het verslag van bevindingen van de accountant.

7.2 Jaarrekeningcontrole

In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en werking van het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. Het verslag van bevindingen geeft informatie over de kwaliteit van het jaarrekeningproces en de jaarstukken als sluitstuk daarvan.

7.3 Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, dit ten aanzien van de niet-financiële rechtmatigheid, uitmondend in een oordeel over de jaarrekening.