Controleprotocol accountantscontrole op de jaarrekening 2020 van de gemeente Brunssum

1. Inleiding

In overleg met de auditcommissie en op basis van de ervaringen, opgedaan met het controleprotocol van voorafgaande jaren, is dit controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekening 2020 opgesteld.

Dit protocol kan beschouwd worden als een toetsingskader aangaande de rechtmatigheidscontrole die door de externe accountant op de jaarrekening 2020 zal moeten worden uitgevoerd.

Door dit controleprotocol wordt de accountantscontrole van de jaarrekening 2020 ondersteund door middel van nadere aanwijzingen van uw raad aan de externe 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 2020 van de gemeente Brunssum.

Het controleprotocol 2020 is gebaseerd op de Kadernota Rechtmatigheid 2018 die is gepubliceerd door de commissie BBV (Besluit, Begroting en Verantwoording). De Commissie BBV geeft in deze kadernota zwaarwegende adviezen over de toepassing van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO).

Voorgaand jaar was het Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet 2018 als bijlage opgenomen. Dit jaar is dit protocol geactualiseerd. Het Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet 2020 is als bijlage opgenomen. Het normenkader en het overzicht van geldende wet- en regelgeving is geactualiseerd.

2. Wettelijk kader

De gemeentewet (GW), artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad een of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art. 197 GW 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 externe accountant kan uw raad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole moeten zijn. De auditcommissie heeft in samenwerking met de externe accountant hier invulling aan gegeven en verwoord in voorliggend controleprotocol.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Evenals in voorgaande jaren zijn de goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor het boekjaar 2020 vastgesteld op de wettelijke minimumeisen, te weten:

	Strekking accountantsverklaring			
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 auditcommissie stelt aan uw raad voor als maatstaf voor de rapporteringstoleranties dat de externe accountant elke fout of onzekerheid ≥ € 50.000,- en/of de fout of onzekerheid > 3 % van de uitgaven en inkomsten van betreffend programma rapporteert.

4. De aanvullende te controleren rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend, te weten: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium, het calculatie-criterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium. In het kader van getrouwheidsonderzoek door de externe accountant wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming door de externe

accountant over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal eveneens aandacht besteed moeten worden aan de onderstaande criteria, die in de volgende paragraaf nader zijn uitgewerkt:

- het begrotingscriterium;
- het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium (M&O-criterium);
- het voorwaarden criterium.

5. Nadere uitwerking rechtmatigheidscriteria

5.1. Het begrotingscriterium

Eventuele begrotingsoverschrijdingen in 2020 kunnen buiten het oordeel van de accountant gelaten worden als 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:
a.	Begrotingsoverschrijdingen kleiner zijn dan € 50.000,-;
b.	Begrotingsoverschrijdingen het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen;
c.	Begrotingsoverschrijdingen het gevolg zijn van verplichte uitgaven;
d.	Begrotingsoverschrijdingen het gevolg zijn van calamiteiten;
e.	Begrotingsoverschrijdingen het gevolg zijn van volledig onvoorziene situaties.

Onderstaande tabel is overgenomen uit de Kadernota rechtmatigheid 2018 die gepubliceerd is door de commissie BBV. De tabel geeft weer welke soorten begrotingsoverschrijdingen kunnen worden onderscheiden. Ook wordt aangegeven welke consequentie de begrotingsoverschrijding heeft voor het accountantsoordeel.

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***
Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men 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
Budgetoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn geautoriseerd. 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
Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
Budgetoverschrijdingen 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	
Budgetoverschrijdingen 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
Budgetoverschrijdingen 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 ervoor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. - geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - geconstateerd na verantwoordingsjaar	 X	 X
Budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen of totaal geautoriseerd budget) 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

De overschrijdingen uit bovenstaande tabellen worden in de jaarrekening afzonderlijk toegelicht.

5.2 Het M&O-criterium

In verschillende wetten waaraan de gemeente zich dient te houden, zijn bepalingen opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan.
Daarnaast zijn ook in verschillende door de Raad vastgestelde verordeningen en besluiten criteria opgenomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Voor bestaande procedures dient te worden getoetst door de externe accountant in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik zijn genomen. De interne controle zal de te controleren processen (zie bijlage 1) op M&O beleidsaspecten toetsen voor zover deze in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving zijn opgenomen.

Verder zijn in opdracht van uw raad een aantal algemene uitgangspunten door de auditcommissie geformuleerd die in het kader van M&O beleid toegepast zullen worden. Deze algemene uitgangspunten kunnen beschouwd worden als het overkoepelend M&O beleid van de gemeente Brunssum.

De algemene uitgangspunten in het kader van M&O beleid luiden:

- Misbruik: indien sprake is van misbruik van voorzieningen dan dient te allen tijde terugvordering plaats te vinden, minimaal ter hoogte van het bedrag van de verstrekte voorziening, c.q. overgaan tot volledige invordering van de gederfde inkomsten.
- Oneigenlijk gebruik: indien sprake is van gedrag of handelen die niet stroken met de strekking en/of doelstelling van de regelgeving, dan is er sprake van oneigenlijk gebruik. De gemeente gaat dan over tot terugvordering van de verstrekking c.q. gaat over tot invordering van de gederfde inkomsten.

Door het college van B&W is een Nota integriteitbeleid gemeente Brunssum vastgesteld (nov. 2012) en de ‘Procedure voor het verrichten van een onderzoek bij een vermoeden van een misstand’.

5.3 Het voorwaarden criterium

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 (zie bijlage 1). Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets van de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt.

De interne controle met betrekking tot de rechtmatigheid wordt jaarlijks uitgevoerd aan de hand van het intern controleplan dat in overleg met de accountant tot stand is gekomen.

6. Reikwijdte accountantscontrole op rechtmatigheidstoetsing

De reikwijdte accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2020 is limitatief gericht op de naleving van:

a. de wettelijke kaders zoals die in kolom “wetgeving extern” zijn opgenomen in bijlage 1. Dit uitsluitend voor zover het de financiële rechtmatigheid c.q. directe financiële beheershandelingen betreft c.q. kunnen betreffen.
b. De naleving van de volgende kaders:
- de programma begroting;
- de Financiële verordening gemeente Brunssum 2019 (ex. Art. 212 Gemeentewet)
- de Controleverordening gemeente Brunssum (ex art. 213 Gemeentewet)
- de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (ex. Art. 213a Gemeentewet)
- de naleving van de overige kaders zoals opgenomen in de kolom “wetgeving intern” in bijlage 1. Dit uitsluitend voor zover het de financiële rechtmatigheid c.q. directe financiële beheershandelingen betreft c.q. kunnen betreffen.

7. Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet 2020

In 2015 werden de gemeenten en zorgaanbieders geconfronteerd met ingrijpende wijzigingen in de Wmo en de Jeugdwet als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. Dit heeft gezorgd voor vraagstukken op het gebied van rechtmatigheid, verantwoording en controle. Zorgaanbieders kregen te maken met individuele gemeenten of gemeenteregio’s. Om afzonderlijke productieverantwoordingen en controleverklaringen per gemeente te voorkomen is er in 2015 op landelijk niveau een controleprotocol opgesteld in samenwerking tussen het programma Informatievoorziening Sociaal Domein en deskundigen uit diverse brancheorganisaties en zorgaanbieders. De Nederlandse Beroepsgroep voor Accountantsorganisaties (NBA) heeft dit controleprotocol beoordeeld en aangegeven dat het uitvoerbaar is en voldoet aan de schrijfwijzer accountantsprotocollen.
Voor 2020 is er ook een landelijk accountantsprotocol financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet opgesteld. Dit controleprotocol is gewijzigd ten opzichte van 2019. Dit landelijke protocol wordt door de raad vastgesteld als aanvulling op het controleprotocol van de gemeente Brunssum (zie bijlage 2). De zorgaanbieders zijn hiervan op de hoogte gesteld.

1. **Bijlage: Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole jaarrekening 2020.**

Nummering	Specifiek proces:	Wetgeving extern:	Regelgeving intern:
A	Algemeen	- Gemeentewet - Grondwet - Burgerlijk Wetboek - Provinciewet - Wet Markt en overheid (onderdeel van Mededing wet) - Wet BIBOB - Wet Openbaarheid Bestuur - Wet hergebruik van overheidsinformatie - Afdeling 6.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) planschade - Wet op het primaire Onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet Onderwijs - Algemene wet Bestuursrecht - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) - Wet Milieubeheer - Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken -Algemene verordening gegevensbescherming	Financiële verordening gemeente Brunssum 2019 (ex. Art. 212 GW) Controleverordening gem. Brunssum (ex. Art. 213 GW) Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (ex. Art. 213a GW) Controleprotocol, Intern controle plan (ACP) Procedureverordening planschadevergoeding Brunssum 2010 Verordening voorzieningen huisvesting Onderwijs Gemeente Brunssum 2015
B	Leges Wabo	Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Bouwbesluit 2012, Woningwet, Drank& Horecawet, Wet op de kansspelen, Leegstandswet Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen	Leges verordening 2020 en werken voor derden 2020 Nota transparante kostentoerekening 2018 Bouwverordening der gemeente Brunssum 2014 Welstandsnota Brunssum Brandbeveiligingsverordening 2013 APV 2020
C	Subsidies professionele instellingen	Algemene wet bestuursrecht	Kadernota subsidiebeleid gemeente Brunssum 2018-2020 Algemene subsidieverordening gemeente Brunssum 2018 en de subsidieregelingen 2018 Beleidsplan ISDBOL Raadsbesluit 10 sept 2013 (gem.bladnr. 2013/44):

			Aanvullende regelingen Muziekonderwijs (SMK):“en muziek en dansonderwijs, laatste instroom schooljaar 2016/2017 en lopend tot en met schooljaar 2019/2020 gefinancierd met de rijksgelden “Kinderen doen mee”
D	Subsidies niet professionele instellingen en incidentele subsidies	Algemene wet bestuursrecht	Kadernota subsidiebeleid gemeente Brunssum 2018-2020. Algemene subsidieverordening gemeente Brunssum 2018. Raadsinformatiebrief d.d. 3 november 2016, waarin is aangegeven de regeling niet te verlengen en de motie d.d. 12 juli 2016 daartoe niet uit te voeren, mede met verwijzing naar de subsidieregeling Stimulering Burgerkracht)
E	WMO/jeugdhulp	WMO, Jeugdwet, Gemeentewet	Verordening Wet maatschappelijke ondersteuning Gemeente Brunssum 2020. Verordening Jeugdhulp gemeente Brunssum 2018. Beleidsregels Wmo gemeente Brunssum 2020. Nadere regels maatschappelijke ondersteuning gemeente Brunssum 2020. Nadere regels Jeugdhulp gemeente Brunssum 2018. Nadere regels Wmo opvang en beschermd wonen gemeente Brunssum 2017
F	Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	Ambtenarenwet, fiscale wetgeving, sociale verzekeringswetten, CAO gemeenten, Reisregeling binnenland, Wet Normering bezoldiging topfunctio-narissen publieke en semi-Publieke sector, Werkkostenregeling, Wet normalisering rechtspositie ambtenaren	Bezoldigingsverordening gemeente Brunssum Werktijdenregeling gemeente Brunssum 2005 Verordening rechtspositie raads- en commissieleden gemeente Brunssum 2019 Organisatiebesluit Gemeente Brunssum 2017 Meerdere arbeidsvoorwaarden c.q. rechtspositieregelingen van de gemeente Brunssum op overheid.nl te vinden

G	Marktgelden/kermissen	Artikel 160 lid 1 onder h gemeentewet	Verordening marktgelden 2020 Afgesloten contracten Kermisvoorwaarden
H	Verbonden partijen	Besluit Begroting en Verantwoording, Wet gemeenschappelijke regelingen Burgerlijk Wetboek	Betreffende gemeenschappelijke regelingen Betere Buren BV, Rd4 NV
I	Treasury	Wet financiering decentrale overheden	Treasurystatuut gemeente Brunssum 2020
J	Leerlingenvervoer	Wet op het primaire Onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet Onderwijs	Uitvoeringsregels leerlingenvervoer 2020 gemeente Brunssum
K	Grondexploitatie	Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, Afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (Grexwet). BBV.	Verordening op het beheer van het Grondbedrijf Evaluatie nota grondbeleid 2009
L	Crediteuren		Budgetregeling
M	Opbrengsten voorzieningen		Tarievenlijst verhuur 2020 Tarievenlijst zwembad 2020
N	Lijkbezorgingsrechten	Wet op de lijkbezorging	Verordening lijkbezorgingsrechten 2020
O	Debiteuren		Nota debiteurenbeleid 2020
P	Kassa loket Burgerzaken	Gemeentewet, Wet BRP, Wet rechten Burgerlijke Stand (Legesbesluit akten van de Burgerlijke Stand), Paspoortwet (Besluit paspoortgelden), Wegenverkeerswet (reglement Rijbewijzen), Besluit optie en naturalisatiegelden 2002, Wet op justitiële en strafvorderlijke gegevens.	Legesverordening 2020 en Werken voor derden 2020
Q	Sisa, single information, single audit	Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO); Wet gemeen-schappelijke regelingen; Circulaire Sisa; Wet op het primaire Onderwijs; BDU Verkeer en vervoer; WSW; WWB; Bbz 2004; Participatiewet	
R	Mandaatregeling	Gemeentewet Algemene wet bestuursrecht	Algemeen Mandaatbesluit gemeente Brunssum 2019
S	Aanbestedingen	Aanbestedingswet 2012 Aanbestedingsbesluit, Gids Proportionaliteit, EU-aanbestedingsregels: Europese richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU	Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Brunssum 2020
T	Jaarrekening	Gemeentewet, BBV, Besluit	Nota activabeleid

		Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), Wet op het BTW compensatiefonds, Gemeenschappelijk Financieel toezichtkader Provincie Limburg	Regeling kwijtschelding gemeentelijke belastingen Brunssum 2020
U	Nota reserves en voorzieningen	BBV	Nota reserves en voorzieningen 2016
V	Onderhoud gebouwen		Onderhoudsplannen
W	Inrichting Informatievoorziening	Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten AVG ENSIA BIO	Informatiebeveiligingsbeleid Privacy beleid
X	Inkomensvoorzieningen	Tijdelijke overbruggings-regeling zelfstandig onder-nemers (Besluit van 17 april 2020, houdende tijdelijke regels omtrent bijstandsverlening aan zelfstandigen die financieel getroffen zijn door de gevolgen van de crisis in verband met COVID-19)	