1.

BEEKDAELEN

CONTROLEPROTOCOL

- ACCOUNTANTSCONTROLE
- INTERNE CONTROLE

2024

Inhoudsopgave

Inleiding **3**

1 Wettelijk kader **4**

2 Algemene uitgangspunten voor de controle **5**

3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties **6**

4 Rechtmatigheidscriteria **8**

5 Nadere uitwerking rechtmatigheidscriteria **9**

5.1 Het begrotingscriterium 9

5.2 Het M&O-criterium 9

5.3 Het voorwaarden criterium 10

5.4 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing 10

6 Rapportering accountant **11**

6.1 Interimcontrole 11

6.2 Jaarrekeningcontrole 11

6.3 Controleverklaring 11

Bijlage 1: Normenkader wet- en regelgeving. **12**

Bijlage 2 Normenkader begrotingsrechtmatigheid **13**

Bijlage 3 Afwijkingen van wet- en regelgeving **14**

Inleiding

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole van de jaarrekening 2024 moet de gemeenteraad nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Door dit controleprotocol wordt de accountantscontrole van de jaarrekening 2024 van de gemeente Beekdaelen ondersteund door middel van nadere aanwijzingen van de raad aan de externe accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings– en rapporteringstoleranties.

Aan RSM Netherlands Accountants N.V te Heerlen is de opdracht verstrekt om over het boekjaar 2024 de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Beekdaelen uit te voeren.

1 Wettelijk kader

De Gemeentewet, artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meerdere 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 externe accountant kan de raad nadere aanwijzingen geven voor de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer van toepassing zijn in het kader van de door het college op te stellen rechtmatigheidsverantwoording. In samenspraak met de auditcommissie is hier invulling aan gegeven, hetgeen verwoord is in voorliggend controleprotocol.

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 Burgemeester en Wethouders. Dit controleprotocol is derhalve niet alleen bedoeld voor de controleopdracht van de accountant, maar ook de basis voor de door het college op te stellen rechtmatigheidsverantwoording.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant, gericht zijn op het afgeven van een oordeel over:

- of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- of de baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- of 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);
- of het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

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

- de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken; en
- de tabel van fouten en onzekerheden voor de specifieke uitkeringen..

Nieuwe wetgeving rechtmatigheidsverantwoording
Met ingang van het verslagjaar 2023 dient een rechtmatigheidsverantwoording van het College van B&W onderdeel uit te maken van de jaarrekening.

3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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.

Naast de kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren.

De goedkeuringstolerantie (bestaande uit kwantitatieve criteria en kwalitatieve beoordeling) is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring.
Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringstolerantie onderkend.
Beide, zowel de goedkeurings- als rapporteringstolerantie, worden door de gemeenteraad vastgesteld.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen.

De minimumeisen zijn:

Goedkeuringstolerantie	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 primitieve begroting 2024 van de gemeente betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening tot circa € 1.104.000 en een totaal van onzekerheden tot circa € 3.312.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten en over eenzelfdebedrag aan fouten en onzekerheden niet zal worden gerapporteerd. De genoemde omvang van de goedkeuringstoleranties is gebaseerd op het totaal van de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves conform de jaarrekening.

De rapporteringstolerantie wordt voor 2024:

- Bij de exploitatierekening 20% van de lasten van het betreffende deelprogramma met een minimum bedrag van € 50.000.

- Bij de balans 20% van de betreffende balanspost met een minimum bedrag van € 50.000.

[1] 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.
[2] De rapporteringtolerantie 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.

De rapporteringstolerantie voor de specifieke uitkeringen van de SiSa- verantwoording is voor 2024 voor zover nu bekend:

- € 12.500 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
- 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 zijn;
- € 125.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn.

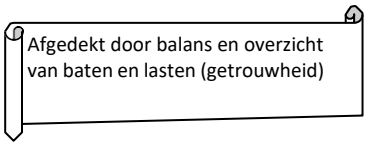
4 Rechtmatigheidscriteria

Het begrip financiële rechtmatigheid is concreet gemaakt met behulp van negen criteria. In de jaarrekening legt het college 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. De drie overige rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording De accountant geeft geen rechtmatigheidsoordeel over de jaarrekening als geheel. Wel voert de accountant controlewerkzaamheden uitvoert om de getrouwe weergave van de rechtmatigheidsverantwoording (afgegeven door het college) te toetsen.

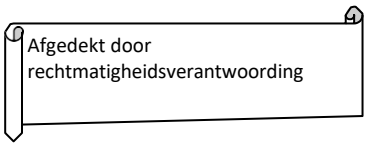
De negen rechtmatigheidscriteria houden in dat:

1. Er vastgesteld wordt dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn (calculatiecriterium).
2. De juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld (valuteringcriterium).
3. De juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan vastgesteld is (adresseringscriterium).
4. De volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, ook verantwoord zijn (volledigheidscriterium).
5. De financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen (aanvaardbaarheidscriterium).
6. De levering heeft plaatsgevonden (ook wel aangeduid als ‘prestatielevering’) (leveringscriterium).
7. De financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (begrotingscriterium).
8. Voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden (voorwaardencriterium).
9. Er een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats vindt met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (misbruik en oneigenlijk gebruik criterium).

- Calculatiecriterium
- Valuteringscriterium
- Adresseringscriterium
- Volledigheidscriterium
- Aanvaardbaarheidscriterium
- Leveringscriterium



- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium



5 Nadere uitwerking rechtmatigheidscriteria

5.1 Het begrotingscriterium

Begrotingsafwijkingen en –overschrijdingen behoeven autorisatie door de gemeenteraad. Volgens de Gemeentewet moeten begrotingswijzigingen tijdens het jaar zelf nog aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf aan de gemeenteraad ter autorisatie is voorgelegd, zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.

In een aantal gevallen is het mogelijk, dat begrotingsoverschrijdingen in 2024 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:
a. Begrotingsoverschrijdingen, die kleiner zijn dan 3% van een programma.
b. Begrotingsoverschrijdingen, die het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen.
c. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van verplichte uitgaven.
d. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van calamiteiten
e. Begrotingsoverschrijdingen, die het gevolg zijn van volledig onvoorziene situaties.

Ten tijde van de jaarrekening zal een overzicht met overschrijdingen ten gevolge van de hierboven genoemde situaties aan de auditcommissie worden voorgelegd.

In dit controleprotocol is rekening gehouden met de voorschriften uit de Kadernota Rechtmatigheid 2023 van de Commissie BBV.

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.

Voor de toets en uitvoering van het M&O beleid wordt gesteund op de Kadernota Rechtmatigheid 2023 zoals verstrekt door de Commissie BBV.

5.3 Het voorwaardencriterium

Op basis van een analyse van de begroting 2024 en de onderliggende informatie vanuit het IV3 voorschrift met financiële geldstromen zijn de volgende processen benoemd. De rechtmatigheidstoetszal zich over 2024 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).

Primaire processen

a. Inkoop en aanbestedingen
b. Omgevingsvergunningen
c. Personele lasten
d. Leges Burgerzaken
e. WMO
f. Jeugd
g. Subsidies
h. Leerlingenvervoer
i. Huuropbrengsten

Overig

a. Rechtmatige totstandkoming van alle baten en lasten
b. Grondexploitaties
c. Participatiewet (Verbonden partij)
d. Overige leges en heffingen
e. Rentebaten/ -lasten

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 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole ziet op de getrouwheid van de jaarrekening (waaronder de getrouwheid van de rechtmatigheidsverklaring) en is limitatief gericht op:

- De naleving van wettelijke kaders, zoals die in de tabel "wetgeving extern" van het normenkader gemeente Beekdaelen is opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

- De naleving van de interne kaders, zoals die in de tabel "regelgeving intern" van het normenkader gemeente Beekdaelen is opgenomen. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt, conform de Kadernota van de commissie BBV, uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van de financiële beheershandeling.

6 Rapportering accountant

6.1 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.

6.2 Jaarrekeningcontrole

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan de gemeenteraad. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over in ieder geval de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en de tabel van fouten en onzekerheden voor de specifieke uitkeringen.

6.3 Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, uitmondend in een oordeel over de jaarrekening.

Bijlage 1: Normenkader wet- en regelgeving.

De nummering komt overeen met de in het voorwaardencriterium benoemde processen.

Nr.	Proces	Wetgeving extern	Verordening/besluit/ beleidsregel	Programma/ paragraaf
5.3.a	Inkopen en aanbestedingen	Europese aanbestedingsregels Aanbestedingswet	Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Beekdaelen 2020	Diverse programma's
5.3.b	Omgevings-vergunningen	WABO Bouwbesluit	Legesverordening gemeente Beekdaelen 2023 Bouwverordening Beekdaelen 2021	Programma Volkshuisvesting, milieu, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
5.3.c	Personele lasten	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) Fiscale wetgeving Sociale verzekeringswetten CAO Gemeenten Zorgverzekeringswet Wet normering topinkomens	Uitkering- en pensioenverordening wethouders Bezoldiging en eindejaarsuitkering van wethouders en de vergoeding van raads- en commissieleden	Paragraaf bedrijfsvoering
5.3.d	Leges Burgerzaken	Paspoortwet Paspoortuitvoerings-regeling Nederland	Legesverordening gemeente Beekdaelen 2023	Programma Algemeen Bestuur en Ondersteuning
5.3.e	WMO	WMO 2015	Verordening Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Beekdaelen 2023.	Programma Sociaal Domein
5.3 f	Jeugd	Jeugdwet	Verordening Jeugdhulp gemeente Beekdaelen 2023.	Programma Sociaal Domein
5.3.g	Subsidies	AWB	Algemene subsidieverordening gemeente Beekdaelen 2020 Nadere subsidieregeling welzijnssubsidies Beekdaelen	Programma Sociaal Domein
5.3 h	Leerlingenvervoer	Wet op het primair onderwijs Wet op het voortgezet onderwijs Wet op expertisecentra	Verordening Leerlingenvervoer Beekdaelen 2019	Programma Onderwijs, sport en cultuur
5.3 i	Huuropbrengsten	Geharmoniseerd accommodatiebeleid.	Diverse programma's Sportaccommodaties (voetbal, hockey, tennis). Overige (brandweer, Horeca, gemeenschapshuizen etc) niet geharmoniseerd.	

5.3.h	Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	- Participatiewet - Sociale en Fiscale wetgeving - Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen 2004 - IOAZ - IOAW	Nadere regels Participatiewet Verordening Misbruik en oneigenlijk gebruik	Programma Sociaal domein
5.3.i	Overige	- Wet op de: gemeenschappelijke regelingen, waterhuishouding, bodembescherming, milieubeheer, lijkbezorging, waardering onroerende zaken - Wet financiering decentrale overheden		

Bijlage 2 Normenkader begrotingsrechtmatigheid

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**
1. 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
2. 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
3. Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten. Bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
4. 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	
5. 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
6. 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 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
7. 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

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

Bijlage 3 Afwijkingen van wet- en regelgeving

Afwijkingen van wet- en regelgeving **Betreffen:**	**Niet opnemen in de rechtmatigheids-verantwoording**	**Wel opnemen in de rechtmatigheids-verantwoording**
Bepalingen in wet- en regelgeving worden niet nageleefd (voorwaardencriterium), maar dit kan geen directe financiële consequenties hebben die in de jaarrekening tot uitdrukking moeten komen.	X	
Bepalingen in wet- en regelgeving worden niet nageleefd (voorwaardencriterium), en hieruit kunnen directe financiële consequenties voortvloeien die in de jaarrekening tot uitdrukking moeten komen.		X
Er zijn geen effectieve M&O maatregelen en mede als gevolg daarvan zijn rechtmatigheidsafwijkingen en/of onduidelijkheden geconstateerd die geen consequenties hebben voor getrouwe beeld aspecten van jaarrekeningposten		X
Er zijn geen effectieve M&O-maatregelen, maar ondanks dat zijn er geen fouten en/of onduidelijkheden geconstateerd.	X	