Gemeente Midden-Delfland
Anna van Raesfeltstraat 37, Postbus 1, 2636 ZG Schipluiden
T (015) 380 41 11, F (015) 380 99 92
E gemeente@middendelfland.nl, I www.middendelfland.nl
cittaslow

Controleprotocol voor de accountantscontrole 2024 van de gemeente Midden-Delfland

1. Inleiding

De gemeenteraad verstrekt aan de accountant de opdracht om de accountantscontrole, als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet, van de gemeente Midden-Delfland uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad een aantal zaken nader regelen. Dit vindt plaats in dit controleprotocol. Object van controle is een jaarrekening en daarmee het financieel beheer over dat jaar.

1.1 Doelstelling
Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstelling en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Midden-Delfland.
Tevens geeft dit controleprotocol de verantwoordingsgrens aan ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door het College en de rapporteringsgrens ten behoeve van het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de bedrijfsvoering paragraaf vast te leggen.

Het aantal specifieke uitkeringen dat onder de Single Information Single Audit (Sisa) verantwoord dient te worden, verschilt per jaar. Met de invoering van Sisa wordt de verantwoording van de van toepassing zijnde specifieke uitkeringen gebundeld opgenomen in de jaarrekening, waarover de accountant als geheel een controleverklaring afgeeft.

1.2 Wettelijk kader
De Gemeentewet, art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één 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 accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In de door de gemeenteraad vastgestelde verordening ex art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Midden-Delfland is het bij de controle te hanteren normenkader in hoofdlijnen vastgelegd. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor de controlejaren. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd door het college van burgemeester en wethouders en ter kennisgeving voorgelegd aan de auditcommissie.

Rechtmatigheidsverantwoording
Met de inwerkingtreding van de rechtmatigheidsverantwoording per 1 januari 2023 is de opzet van het controleprotocol en normenkader aangepast. De controle van de rechtmatigheid is hiermee geen verantwoordelijkheid meer van de accountant, maar van het college zelf. Dit controleprotocol is derhalve niet alleen bedoeld voor de controleopdracht aan de accountant, maar ook de basis voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording van het college.

1.3 Procedure
In de controleverordening is de afstemming met de accountant geregeld door het instellen van een auditcommissie. De auditcommissie bestaat uit leden van de gemeenteraad en de leden worden door de gemeenteraad benoemd.

De taken van de auditcommissie zijn:
- het voeren van het afstemmingsoverleg voor de controle van de jaarrekening: het afstemmen van de onderzoeken van het college volgens artikel 213a van de Gemeentewet, de onderzoeken van de rekenkamercommissie en de accountantscontrole;
- het bespreken van het controleprotocol;
- het bepalen van de speerpunten in de controle;
- het bespreken van de jaarrekening en het accountantsrapport;
- voorbereiden benoemen nieuwe accountant.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

De door de raad benoemde accountant geeft een oordeel over:
- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording zoals afgegeven door het college;
- 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 en het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.
- de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in art 58a van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Bij de controle worden de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado)) alsmede de Controle en Overige Standaarden (NV COS) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden. Ook de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV wordt hierbij meegenomen (te raadplegen via www.commissiebbv.nl).

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

Tijdens de controle hanteert de accountant bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of financiële handeling die binnen de gemeente wordt verricht, maar richt de controle zodanig in dat hij voldoende zekerheid verkrijgt over het getrouwe beeld van de jaarrekening.

Het uitvoeren van werkzaamheden met inachtneming van toleranties impliceert dat de controle zodanig wordt uitgevoerd, dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief het getrouwe beeld van de rechtmatigheidsverantwoording.

3.1 Goedkeuringstoleranties
In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. In het hierna opgenomen schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals door de gemeenteraad vast te stellen, overeenkomstig de minimumeisen van het BADO. De toleranties gelden voor het getrouwe beeld en de rechtmatigheid samen. Er is daarom sprake van één oordeel over twee aspecten.

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

Naast deze kwantitatieve benadering hanteert de accountant ook een kwalitatieve beoordeling (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

De definitie van de goedkeuringstolerantie luidt als volgt:
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. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring.

3.2 Rapporteringstolerantie
Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringtolerantie onderkend. Deze wordt gedefinieerd als:
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 accountantsverslag.

Een lagere rapporteringtolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Voor de rapporteringstoleranties stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid boven de € 50.000 rapporteert.
De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringtolerantie om te waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Toleranties en Single Information Single Audit(SiSa)

Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, artikel 5 lid 4, rapporteert de accountant in het rapport van bevindingen ook over de fouten en onzekerheden betreffende de specifieke uitkeringen die onder SiSa vallen. Voor specifieke uitkeringen gelden aanvullingen op de bovenstaande rapporteringstolerantie:

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

De rapporteringtolerantie heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen en niet herstelde fouten en onzekerheden voortkomende uit de accountantscontrole.

4. Te hanteren verantwoordings- en rapporteringsgrens (college)

4.1 Verantwoordingsgrens
Naast de bovengenoemde toleranties 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 1% 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.

Voor de jaarrekening 2024 stelt de gemeenteraad de verantwoordingsgrens vast op 1%. Hierbij vindt aansluiting plaats met de grens van 1% voor de accountant ten behoeve van de afgifte van de goedkeurende controleverklaring.

4.2 Rapporteringsgrens
Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de bedrijfsvoeringsparagraaf, indien de geconstateerde onrechtmatigheden de verantwoordingsgrens overschrijden. Het college hecht er

waarde aan om het gesprek te voeren over bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting op overschrijden van de verantwoordingsgrens. Het college rapporteert derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering. In deze paragraaf beschrijft het college ook welke actie hij onderneemt om vermelde afwijkingen in de toekomst te voorkomen. Deze rapportagegrens wordt vastgesteld op € 50.000. In onderstaande schema is de verantwoordingsgrens en rapportagegrens opgenomen zoals door de gemeenteraad vastgesteld.

5. Normenkader rechtmatigheidsverantwoording

5.1 Algemeen
Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado) 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 interne verordeningen".

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen negen rechtmatigheidscriteria worden onderkend:
het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikscriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Ondanks dat deze criteria door de accountantscontrole worden afgedekt, worden deze door de organisatie door de verbijzonderde interne controle, waar van toepassing, ook meegenomen bij de rechtmatigheidsonderzoeken.

- Voor de oordeelsvorming m.b.t. de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt specifiek aandacht besteed aan volgende criteria:1.Het begrotingscriterium, zie paragraaf 4.4;
- 2.Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium), zie paragraaf 4.5;
- 3.Het voorwaardencriterium, zie paragraaf 4.6.

Deze rechtmatigheidsverantwoording dient door het college te worden afgelegd. Deze criteria zijn in bijlage 1 nader toegelicht. Deze bijlage en het controleprotocol zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording, als een onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over de rechtmatigheid. Het college neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Bij de controle op getrouwheid toetst de accountant in hoeverre de rechtmatigheidsverantwoording van het college een getrouwe weergave is van de werkelijkheid.

In de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV is een uitvoerige toelichting opgenomen over de verschillende rechtmatigheidscriteria.

5.2 Begrip rechtmatigheid
Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het BADO 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 ".
Het begrip rechtmatigheid in kader van de accountantscontrole betreft vooral de aandacht voor die handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord. Met andere woorden: het gaat om de financiële beheers-handelingen. Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard dienen wel in algemene zin te worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en –beheer.

5.3 Normenkader
Aan de accountant dient voorafgaand aan de accountantscontrole een actueel normenkader van de gemeente gegeven te worden. Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf. Het gaat hierbij om verordeningen en raadsbesluiten die bepalingen bevatten over financiële beheers handelingen. Het normenkader dient ieder jaar te worden geactualiseerd. Het

normenkader wordt jaarlijks vastgesteld door het College van B&W en ter informatie, als bijlage aan dit controleprotocol, verstuurd naar de raad.

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen. Indien het opstellen van een collegebesluit verplicht wordt gesteld, toetst de accountant alleen of het collegebesluit ook daadwerkelijk is genomen. Worden er ook inhoudelijke eisen aan het collegebesluit gesteld, dan controleert de accountant ook of hieraan is voldaan.

Om het normenkader te kunnen gebruiken voor de interne beheersing en de accountantscontrole moet de regelgeving verder worden uitgewerkt in kaders, richtlijnen en beheersmaatregelen. Het operationaliseren van het normenkader is een taak van het college.

5.4 Het begrotingscriterium

5.4.1 Inleiding

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd. De door de raad gestelde kaders zijn bepalend voor het budgetbeheer door het college.

Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de, ook na de laatste begrotingswijziging, geraamde programmabudgetten is mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven (begrotingsonrechtmatigheid). De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de raad. Voor de afsluitende oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad.

5.4.2 Toereikende begrotingsbedragen

De begrotingsrechtmatigheid kent de volgende invalshoeken:

- Toerekening juiste begrotingsjaar;
- Toerekening juiste programma;
- Begrotingsbedrag toereikend.

Met betrekking tot het aspect "Toereikendheid begrotingsbedrag" kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsoverschrijdingen worden onderkend:

Soorten begrotingswijzigingen	**Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel**	**Onrechtmatig en telt wel mee voor het oordeel**
Kostenoverschrijdingen 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**
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 rechtmatigheid gevolgen 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. - geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - geconstateerd na verantwoordingsjaar	**X**	**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**

Tenslotte zijn er nog de 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 die de accountant soms wel waarneemt, maar waarop hij niet standaard toetst. Indien de accountant dit waarneemt heeft dit geen gevolgen voor de strekking van de controleverklaring. Wel neemt de accountant deze waarnemingen op in zijn verslag van bevindingen.

Begrotingsonderschrijdingen:
Wellicht ten overvloede vermelden we dat begrotingsonderschrijdingen in principe niet onrechtmatig zijn tenzij deze in strijd zijn met het beleid dat de gemeenteraad heeft vastgesteld.
Indien kosten onrechtmatig zijn heeft de gemeenteraad de mogelijkheid een indemniteitsprocedure op te starten. De accountant dient over deze overschrijdingen, ongeacht de geldende rapporterings-toleranties, afzonderlijk te rapporteren. Deze procedure houdt in dat als de accountant van oordeel is dat er lasten/baten in de jaarrekening zijn opgenomen die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen en die van politiek belang zijn, de gemeenteraad het college van B&W vraagt bepaalde zaken rond onrechtmatigheden nader uit te leggen en/of verbetervoorstellen te doen.

5.4.3 Begrotings- en investeringskredietoverschrijdingen
Begrotingswijzigingen moeten volgens de Gemeentewet tijdens het jaar zelf nog aan de gemeente-raad worden voorgelegd. Indien dit na het jaar is gebeurd, dient de accountant vast te stellen of de overschrijdingen binnen de beleidskaders van de gemeenteraad vallen. Deze overschrijdingen (en onderschrijdingen) dienen goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. Door het vast-stellen van de rekening door de raad worden de desbetreffende uitgaven alsnog geautoriseerd.

5.4.4 Onttrekken of doteren aan bestemmingsreserves
In de hoofdlijnennotitie resultaat bestemmen van maart 2007 van de commissie-BBV is het volgende opgenomen:
In de rekening worden de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de bestemmingsreserves verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begroting(swijzigingen) door de raad is goedgekeurd voor de betreffende bestemmingsreserve. Verder kunnen er raadsbesluiten zijn die inhouden dat specifieke saldi, bijvoorbeeld een overschot op de uitvoering van de WMO, ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke bestemmingsreserve mogen worden gebracht.

Het gerealiseerde resultaat volgend uit de staat van baten en lasten wordt in de eindbalans afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen. In het volgende jaar kan de raad vervolgens besluiten over de bestemming van het resultaat vorig boekjaar.

Mutaties in de reserves die niet door een voor 31 december van het verslagjaar genomen raadsbesluit zijn gedekt, zijn in strijd met de Gemeentewet en het BBV en dus onrechtmatig.

5.4.5 Budgetoverheveling tussen begrotingsjaren en rechtmatigheid.
Indien het budget in het oude jaar nog niet is besteed, maar nog wel nodig is voor uitvoering van activiteiten in het nieuwe jaar is met de gemeenteraad afgesproken dit op de volgende manier rechtmatig op te lossen:
Als de budgethouder gemotiveerd aantoont dat hij de geplande output niet heeft gehaald vanwege buiten zijn macht liggende redenen, dan is dat een goede reden om de daardoor veroorzaakte onderuitputting op het jaarbudget het volgende jaar beschikbaar te houden door:

- Als er een bestemmingsreserve aan dat specifieke beleidsterrein is gekoppeld, dan wordt voorgesteld worden om het restant daaraan toe te voegen. De bestemmingsreserve vangt onderschrijdingen en overschrijdingen op het jaarbudget op (egalisatiekarakter).
- Als er geen reserve of voorziening aan dat beleidsterrein gekoppeld is, kunnen restant budgetten voor een volgend jaar beschikbaar worden gehouden door een voorstel voor budgetoverheveling te doen. Dat is het via de algemene reserve meenemen van het restant naar het volgende jaar.

Overigens dienen in beide gevallen voorstellen voor onttrekkingen en toevoegingen aan reserves en voorzieningen in de jaarrekening expliciet ter goedkeuring aan de raad te worden voorgelegd.

5.5 Het voorwaardencriterium
Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant wordt getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving. De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- De omschrijving van de doelgroep respectievelijk het project;
- De heffings- en/of declaratiegrondslag;
- Normbedragen (denk aan hoogte en duur);
- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

De precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening.
Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden er op van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Omdat er (nog) geen generieke criteria zijn vastgesteld, dient de accountant over zowel de generieke als de specifieke criteria in overleg te treden met de raad. De raad is op gemeentelijk niveau kadersteller en wordt geacht de norm te stellen waaraan het college moet worden getoetst. Een gemeenteraad dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de betreffende gemeente geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren. Concreet betekent dit dat door de gemeenteraad limitatief moet zijn bepaald aan welke in wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden de accountant moet toetsen.

5.6 Misbruik en oneigenlijk gebruik – criterium (M&O-criterium)
Gemeenten moeten een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik hebben. Indien een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid - die inherent is aan de regeling - blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven of ontvangsten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

Onder misbruik wordt verstaan het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of niet of dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te 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 gaat er dus om hoe we kunnen bereiken dat onze middelen alleen worden aangewend voor degenen die daar recht op hebben. Het M&O criterium heeft met name betrekking op subsidies en heffingen.

6. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing (College)

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor de kalenderjaren is limitatief gericht op:

1. De naleving van wettelijke kaders, zoals die in het vastgestelde normenkader wordt opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheers handelingen betreffen;
2. De naleving van de volgende kaders:

- de begroting;
- financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
- de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
- de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet
- de overige kaders zoals opgenomen in het jaarlijks door het college van B&W vastgestelde normenkader. Dit betreft alleen de opgenomen regelingen voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheers handelingen betreffen of kan betreffen.

Bovenstaande criteria komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Bijvoorbeeld: constatering van een verslaggevingsfout is geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Ook de constatering dat een post in de jaarrekening niet voldoet aan de uitgangspunten van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) hoeft niet opgenomen te worden in de rechtmatigheidsverantwoording

7 Overige aandachtspunten jaarrekening

7.1 Rechtmatigheid bij verbonden partijen
Verbonden partijen zij partijen waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. Het rechtmatigheidsoordeel van een accountant bij een gemeente kan beïnvloed worden door niet-rechtmatig handelen van een instelling waarmee een gemeente is verbonden indien:

- het niet-rechtmatigheidsoordeel financiële gevolgen heeft voor de bijdrage die de verbonden partij krijgt van de gemeente;
- de gemeente feitelijk opdrachtgever is;
- de verbonden partij een eigen rechtspersoonlijkheid heeft en een aanbesteding doet, terwijl deze binnen de gezagsstructuur van de gemeente werkzaamheden verricht;
- de verbonden partij geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft en de opdracht feitelijk is verstrekt door de gemeente.

7.2 Onroerende zaak transacties en staatssteun
Voor gemeente is de staatssteunregelgeving van de Europese Unie aan de orde en dit is met name interessant bij onroerende zaak transacties. Het gaat in essentie om het bepalen van een marktconforme prijs bij de verkoop van kavels grond of van gebouwen.

Er zijn twee manieren om een marktconforme prijs vast te stellen: een veiling en een onafhankelijke taxatie. Bij een taxatie is van belang dat het doel van de taxatie waardebepaling ten behoeve van de verkoop van grond of gebouw is. De taxaties in kader van de Wet onroerende zaken zijn in de meeste gevallen bruikbaar als onafhankelijke taxatie. Indien een van de twee aangegeven mogelijkheden voor waardebepaling is toegepast, kan er in principe geen sprake zijn van staatssteun. Zie kadernota rechtmatigheid voor uitgebreide toelichting op de uitzonderingen.

7.3 Sociaal domein
De voor de rechtmatigheidscontrole relevante regelgeving voor het sociaal domein dient opgenomen te worden in het normenkader. De gemeente is in grote mate afhankelijk van de uitvoering van de taken en de aanlevering van informatie hierover door derde partijen, de zorgaanbieders. Gemeente hebben hiervoor contracten afgesloten met de zorgaanbieders. De bepalingen in deze contracten vallen alleen onder het normenkader voor zover deze (recht-, hoogte- en duur-) bepalingen raken uit de externe wet- en regelgeving en de gemeentelijke verordeningen. Het is dus niet per definitie zo dat het niet naleven van bepaalde contractvoorwaarden gevolgen heeft voor de rechtmatigheidscontrole van de gemeente.

<u>Verantwoording PGB's</u>
Gemeenten verstrekken persoonsgebonden budgetten (PGB) voor maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. Deze budgetten worden door de Sociale verzekeringsbank beheerd en na het verlenen van de zorg, rechtstreeks uitbetaald aan de zorgverleners. De gemeente moet zich via de jaarstukken verantwoorden over de rechtmatigheid van de besteding inclusief misbruik en oneigenlijk gebruik.
De afspraak is gemaakt dat gemeenten daarvoor van de Sociale Verzekeringsbank ontvangen een financiële verantwoording per wet op totaalniveau met een bijlage per gemeente en een controleverklaring.

<u>Juistheid kosten zorgaanbieders</u>
De gemeente ontvangt facturen van de zorgaanbieders voor de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. De gemeente kan niet altijd vaststellen:

- of er niet te veel, andere zorg etc. is gefactureerd dan geleverd;
- dat de prestaties op de factuur feitelijk ook zijn geleverd;
- of de kosten en verplichtingen volledig zijn.

Het is aan de gemeente zelf om te beoordelen welke combinatie aan controles wordt uitgevoerd om intern vast te stellen of de in rekening gebrachte kosten juist en rechtmatig zijn.

8. 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. De auditcommissie ontvangt vertrouwelijk de managementletter die voortvloeit uit de interim-controle.

Verslag van bevindingen
In overeenstemming met de gemeentewet wordt over 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, voorwaardencriterium, etc.).

Fouten of onzekerheden die de rapporteringtolerantie 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.

Controleverklaring
In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De controleverklaring ziet toe op de getrouwheid van de jaarstukken inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het college.. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Het College
Het college geeft middels de door de commissie BBV voorgeschreven rechtmatigheidsverantwoording (standaardtekst) aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. In de paragraaf Bedrijfsvoering beschrijft het college welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

9 Bijlagen

9.1 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**
Auditcommissie	twee	De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De auditcommissie is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. Met de leden van de audit-commissie vind voorafgaand aan de jaarrekening controle een overleg plaats om te komen tot een afstemming betreffende de nadere invulling van de controleopdracht. Daarnaast worden de bevindingen van deze controle besproken in de auditcommissie.
Gemeentesecretaris/ portefeuillehouder financiën	PM	De gemeentesecretaris en de portefeuillehouder financiën hebben overleg als dit gewenst is.

Teams	PM	Binnen de teams zal, in het kader van de controle, nader overleg van toepassing kunnen zijn met de teammanagers en verantwoordelijken voor de relevante primaire processen.
College van burgemeester en wethouders en gemeenteraad	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van college, auditcommissie en gemeenteraad.

9.2 Rapportagemomenten accountant
De volgende bestuurlijke rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	**Tijdstip**	**Inhoud**	**Gericht aan**
Managementletter dan wel verslag van bevindingen naar aanleiding van de 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.	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 rapporteringstoleranties. Relatie tussen de controletolerantie als gevolg van controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Raad met afschrift aan College
Controleverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Ons oordeel over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft conform de verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheidsverantwoording.	Raad

9.3 Normenkader
Het normenkader voor een rechtmatigheidcontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf. De inventarisatie bestaat uit de externe wetgeving en de eigen regelgeving, waarbij de verordeningen, raadsbesluiten en de collegebesluiten kunnen worden onderscheiden. Het normenkader moet actueel worden gehouden en worden aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving.

<u>Externe wetgeving en verordeningen en andere besluiten</u>
Bij de externe wetgeving is alleen wet- en regelgeving van belang die bepalingen bevat over financiële beheershandelingen zoals bijvoorbeeld Europese aanbestedingsrichtlijnen. Voor verordeningen geldt dat alle verordeningen voor zover die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen onderdeel uitmaken van het normenkader. Andere besluiten van de gemeenteraad, dus niet zijnde verordeningen, met een kaderstellend karakter en die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen zijn ook een verplicht onderdeel van het normenkader.

<u>Actualisatie en publicatie</u>
Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd. Hiervoor wordt een apart stuk opgesteld.