

# Controle- en rapportageprotocol accountantscontrole jaarrekening 2021

## Gemeente Boekel

GEMEENTE BOEKEL



# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
1 Inleiding .....	3
2 Wettelijk kader .....	4
2.1 Externe wet- en regelgeving .....	4
2.2 Het normenkader .....	4
2.2.1 Gemeentelijke verordeningen en regelgevingen .....	4
2.2.2 Collegebesluiten .....	5
2.2.3 Opstellen en operationaliseren van het normenkader .....	5
2.3 Stellige uitspraken en aanbevelingen van Commissie BBV .....	6
2.4 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties .....	6
3 De rechtmatigheidscriteria .....	7
3.1 Het begrotingscriterium .....	7
3.1.1 Mutaties bestemmingsreserves .....	8
3.1.2 Budgetoverhevelingen .....	8
3.2 Het M&O-criterium .....	9
3.3 Het voorwaardencriterium .....	9
3.3.1 Enkeljarige en meerjarige contracten .....	9
3.3.2 Aanbestedingswet .....	10
Rapportering accountant .....	11
3.4 Interim-controles .....	11
3.5 Verslag van bevindingen .....	11
3.6 Indemniteitsprocedure .....	11
3.7 Uitgangspunten voor de rapportagevorm .....	11
3.8 Controleverklaring .....	11
4 Normenkader .....	12

# 1 Inleiding

Inwoners en bedrijven in Boekel moeten er op kunnen vertrouwen dat de gemeente Boekel publieke gelden rechtmatig verwerft en besteedt. Daarom neemt de gemeente Boekel zelf maatregelen in de organisatie die waarborgen verschaffen. Ook worden in de regelgeving eisen gesteld aan de interne en externe controle op rechtmatigheid. Deze zijn tevens opgenomen. De raad van Boekel ziet toe op de naleving van deze regels en de accountant van BDO staat hen daarbij terzijde. Het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid maakt onderdeel uit van de controleverklaring bij de jaarrekening 2021. Deze verklaring helpt de raad en het college van Boekel om de rechtmatigheid van de verwerving en besteding van publieke middelen te beoordelen en te controleren.

De gemeenteraad van Boekel verstrekt aan BDO Audit & Assurance B.V. opdracht om de accountantscontrole, als bedoeld in art 213 gemeentewet (GW), op de jaarrekening 2021 van de gemeente Boekel uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole spreekt de gemeenteraad zich middels dit controleprotocol expliciet uit over de door de externe accountant uit te voeren werkzaamheden.

Door dit controleprotocol wordt de accountantscontrole van de jaarrekening 2021 ondersteund middels nadere aanwijzingen van onze 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 2021 van de gemeente Boekel. Het bij de controle 2021 te hanteren normenkader (overzicht van geldende interne regelgeving) is vastgelegd in hoofdstuk 4.

## **2 Wettelijk kader**

De gemeentewet schrijft in artikel 213 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 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 onderwerp van rechtmatigheidscontrole moeten zijn. In oktober 2018 heeft de Commissie BBV een geactualiseerde Kadernota rechtmatigheid 2018 gepubliceerd.

Integratie heeft plaatsgevonden tussen de kadernota rechtmatigheid en diverse notities van (voorheen) het platform rechtmatigheid. De Kadernota 2018 bevat een nieuw hoofdstuk dat zich richt op de belangen en bevoegdheden van raadsleden ten aanzien van hun kaderstellende en controlerende functie. Door samenvoeging met diverse notities is de kadernota 2018 uitgebreider ingestoken. In bijlage 2 (achteraan dit document) is een overzicht opgenomen met de door de Commissie BBV ingetrokken notities betreffende rechtmatigheid. De reden voor de integratie is behoefte aan eenduidigheid. Op grond van artikel 213 Gemeentewet stelt de raad van Boekel bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. De verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.

In augustus 2021 heeft de Commissie BBV een addendum Kadernota rechtmatigheid 2021 gepubliceerd. Deze kadernota vormt de brug tussen de Kadernota rechtmatigheid 2018 en de Kadernota rechtmatigheid 2022. Het addendum bevat één stellige uitspraak te weten dat niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van de bepalingen in de Wet fido en bijbehorende regelingen, in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen en toegelicht dienen te worden.

### **2.1 Externe wet- en regelgeving**

Alle externe wet- en regelgeving met bepalingen over financiële beheershandelingen vormen een onderdeel van het normenkader.

### **2.2 Het normenkader**

Het normenkader voor een rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de betreffende organisatie zelf. Het normenkader moet actueel worden gehouden en wordt aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Daarom wordt het elk jaar opnieuw vastgesteld. Het normenkader is vooral voor het voorwaardencriterium van belang. Aan de hand van het normenkader kan een risicoanalyse gevoerd worden van waaruit beheersmaatregelen worden geformuleerd door de raad.

#### **2.2.1 Gemeentelijke verordeningen en regelgevingen**

Alle gemeentelijke verordeningen voor zover die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen maken onderdeel uit van het normenkader (hoofdstuk 4 van dit document). Andere besluiten van de gemeenteraad, dus niet zijnde verordeningen, met een kaderstellend karakter zijn ook een verplicht onderdeel van het normenkader. Onduidelijkheden in de verordeningen over financiële consequenties moeten worden opgelost. Zodra onduidelijkheden in de interpretatie zijn geconstateerd dient de raad aan te geven welke interpretatie zij hieraan geeft. Het achteraf sanctioneren (achteraf door de raad laten aangeven aan welke bepalingen geen financiële consequenties worden verbonden) van het niet naleven van gemeentelijke regelgeving is niet transparant en niet wenselijk. In accountantstermen is subjectieve verhindering en belemmering een onvolkomenheid, die door de organisatie kan worden opgeheven, waarbij geen maatregelen zijn getroffen om dit te doen. Een objectieve verhindering ontstaat in situaties, waarin de gemeente Boekel niet in staat is de belemmering weg te nemen.

Met betrekking tot de uitvoering van Jeugdhulp en Wmo, geldt de wettelijke eis dat het recht op zorg ontstaat op basis van een verwijzing door een indicierend orgaan of medisch specialist. Omdat de gemeente Boekel niet zelf over deze informatie beschikt, ziet zij af van de controle op de aanwezigheid van medische verwijzingen (art. 3 Verordening Jeugdhulp Gemeente Boekel 2015 en art. 2, lid 2 Verordening Maatschappelijke ondersteuning Gemeente Boekel 2018).

Door Corona is er sprake van een bijzonder jaar. Eén van de aspecten daarbij is dat diverse subsidieontvangers en/of andere partijen niet of in mindere mate (kunnen) leveren wat is afgesproken, terwijl ze wel het geld innen. Om te voorkomen dat, met name gesubsidieerde organisaties door de coronamaatregelen failliet gaan, is besloten om deze organisaties te steunen. De prestatielevering is in veel gevallen een issue.

Conform de Kadernota Rechtmatigheid 2018 kan de raad besluiten dat aan bepaalde onderdelen van verordeningen geen financiële consequenties hangen. Dat kan alleen als deze onderdelen niet verplicht voortvloeien uit hogere regelgeving. De raad van de gemeente Boekel heeft met het raadsbesluit van 30 maart 2021 het college gemandateerd en ermee ingestemd dat – in voorkomende gevallen – aan bepaalde onderdelen van de verordeningen geen rechtmatigheidsfouten verbonden worden voor de accountantscontrole.

Bepaalde prestaties, zoals reguliere inkoop- of zorgprestaties, kunnen ten gevolge van het coronavirus niet of in mindere maten geleverd zijn. Afwijkingen waar dit aan ten grondslag ligt, worden niet als rechtmatigheidsfout aangemerkt.

### **2.2.2 Collegebesluiten**

De collegebesluiten zijn te onderscheiden in twee soorten: kaderstellend en uitvoerend. Uitvoerende besluiten vallen voor zover deze betrekking hebben op baten, lasten en balansmutaties al onder de getrouwheidscontrole. Van kaderstellende collegebesluiten zal de accountant alleen onderzoeken of dit besluit ook daadwerkelijk door het college is vastgesteld. Controle van de naleving van de kaderstellende collegebesluiten hoort niet standaard onder de accountantscontrole. Hierop zijn echter **twee uitzonderingen**:

1. Wettelijk verplichte kaderstellende collegebesluiten waarbij is voorgeschreven dat een rechtmatigheidstoets moet worden uitgevoerd. Dit doet zich voor bij specifieke uitkeringen (bijvoorbeeld eigen uitvoeringsregels inzake toepassing hardheidsclausule). Controle van de naleving van deze collegebesluiten hoort wel standaard onder de accountantscontrole.
2. Kaderstellende collegebesluiten die expliciet door de raad van Boekel worden benoemd in het normenkader.

Dit laat onverlet dat sommige collegebesluiten, betreffende delegatie en mandaat, invloed hebben op het financieel beheer. Deze besluiten kunnen daarom gevolgen hebben voor het getrouwe beeld. In die zin zijn deze besluiten onderdeel van de accountantscontrole. De raad van Boekel kan besluiten dat aan bepaalde onderdelen van verordeningen geen financiële consequenties worden verbonden. Dat kan alleen als deze onderdelen niet verplicht voortvloeien uit hogere regelgeving. In die gevallen waarin de interne wet- en regelgeving zoals die is opgenomen in het normenkader niet voorziet, dan wel (interpretatie)ruimte laat, het college gemandateerd is om beslissingen te nemen. Wanneer het college van dit mandaat gebruik maakt legt het hierover verantwoording af in de rechtmatigheidsparagraaf in het jaarverslag.

### **2.2.3 Opstellen en operationaliseren van het normenkader**

Het college stuurt het normenkader naar de raad. De raad van Boekel hoeft dit normenkader niet expliciet (jaarlijks) vast te stellen, maar kan het normenkader ook bevestigen door het voor kennisgeving aan te nemen. Het normenkader kan ook door de raad van Boekel worden vastgesteld door het normenkader bijvoorbeeld aan het raadsbesluit betreffende de controleopdracht aan de accountant toe te voegen. Het operationaliseren van het normenkader is een taak van het college en wordt vastgelegd in het toetsingskader (interne controleplan). Zodra onduidelijkheden in de interpretatie zijn geconstateerd dient de raad aan te geven welke

interpretatie gehanteerd wordt. Het achteraf door de raad laten aangeven aan welke bepalingen geen financiële consequenties worden verbonden van het niet naleven van gemeentelijke regelgeving is niet transparant.

### 2.3 Stellige uitspraken en aanbevelingen van Commissie BBV

Met stellige uitspraken geeft de commissie een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Stellige uitspraken worden opgevolgd en indien gemeente Boekel een afwijkende interpretatie kiest, dient zij dit expliciet te motiveren en kenbaar te maken bij de begroting en jaarstukken. Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De Commissie BBV spoort gemeenten aan om deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

### 2.4 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De controleverklaring kent vier varianten: goedkeurend, met beperking, oordeelonthouding en afkeurend. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor het boekjaar 2021 worden (overeenkomstig voorgaande jaren) vastgesteld op de wettelijke minimumeisen, te weten:

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

Het college stelt aan de raad van Boekel voor als maatstaf voor de **rapporteringstolerantie**, dat de externe accountant elke fout of onzekerheid ≥ € 25.000 of 3% van een begrotingsprogramma rapporteert.

In de notitie 'Besluit BBV op hoofdlijnen verklaard' van februari 2020 wordt gesteld dat de mutaties in de reserves geen baten of lasten zijn. Echter in dezelfde notitie wordt ook aangegeven dat op een moment door de raad bij de begroting bepaalt, dat er een toevoeging, onttrekking, respectievelijk het instellen van een reserve moet plaatsvinden. Het instellen van deze transacties dient in de jaarrekening te worden verantwoord. Het overzicht van baten en lasten is daardoor inclusief alle toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves'. Dit pleit ervoor om ook de toevoegingen aan de reserves in de omvangbasis voor het bepalen van de **goedkeuringstolerantie** mee te nemen. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatige totstandkoming van transacties worden de baten en lasten en balansmutaties beoordeeld. Van de balansmutaties vormen juist mutaties in de reserves een specifiek onderdeel van de accountantscontrole. Bij investeringen worden bijvoorbeeld de afschrijvingslasten in de omvangbasis betrokken, bij vorming van voorzieningen worden de feitelijke dotaties via de lasten bij de omvangbasis betrokken. Analoog daaraan lijkt het logisch bij toevoegingen aan reserves deze toevoegingen bij de omvangbasis te betrekken.

### 3 De rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 criteria worden onderkend. De toetsingscriteria voor getrouwheid zijn: calculatiecriterium, valuteringscriterium, leveringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium en aanvaardbaarheidscriterium. De toetsingscriteria voor rechtmatigheid zijn: begrotingscriterium, voorwaardecriterium en het M&O criterium.

In kader van getrouwheidsonderzoek door de externe accountant wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming door de accountant over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de onderstaande drie criteria, die in de volgende paragraaf nader zijn uitgewerkt:

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

De controle van de rechtmatige totstandkoming van de baten en lasten en balansmutaties leidt tot drie extra toetsingscriteria ten opzicht van de controle voor het getrouwe beeld, namelijk het voorwaardecriterium, het begrotingscriterium en het misbruik & het oneigenlijk gebruik criterium. Dit hoofdstuk gaat in op de drie extra toetsingscriteria ten aanzien van rechtmatigheid.

#### 3.1 Het begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is een belangrijk criterium ten aanzien van het rechtmatigheidsoordeel. De accountant kijkt of het budgetrecht van de raad is gerespecteerd en toetst of begrotingsafwijkingen en met name overschrijdingen door de raad zijn geautoriseerd. Deze moeten tijdig, en in elk geval in het begrotingsjaar zelf, aan de raad worden voorgelegd door het college. Als een wijziging niet meer in het jaar zelf is voorgelegd zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig, maar de accountant kijkt per geval in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een onrechtmatigheid. In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad van Boekel zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn." De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn op hoofdlijnen door de wetgever bepaald (artikel 189, 190 en 191 van de Gemeentewet) en worden door de raad zelf nader ingevuld en geconcretiseerd.

Voor gemeente Boekel zijn begrotingsoverschrijdingen van de lasten en de begrotingsonderschrijdingen van de baten zijn **niet** te kwalificeren als onrechtmatig, indien er sprake is van:

1. Begrotingsoverschrijdingen, die worden beoordeeld op programmaniveau. Wanneer de begrotingsaanpassing op programmaniveau geautoriseerd is, hebben overschrijdingen op productniveau géén gevolgen voor het oordeel van de accountant. Op het niveau van de productenraming kunnen dan door het college een soort neutrale begrotingsbijstellingen worden vastgesteld.
2. Begrotingsoverschrijdingen, die kleiner zijn dan € 25.000 of kleiner dan 3% van een programma van de begroting.
3. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van autonome ontwikkelingen.
4. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van verplichte uitgaven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan overschrijdingen van uitkeringen door toename van het aantal uitkeringsgerechtigden of externe wetgeving waarvan de effecten nog niet zijn doorgerekend in de begroting.
5. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van calamiteiten.
6. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van volledig onvoorziene situaties.
7. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van opneidendregelingen.
8. Begrotingsoverschrijdingen waar de hogere kosten gedekt worden door hogere opbrengsten en waarbij tussen beide een direct verband bestaat.

9. Begrotingsonderschrijdingen voor die baten die door de gemeenten zelf zijn te beïnvloeden en waarvan de onderschrijding kleiner is dan € 25.000 of kleiner dan 3 % van een programma van de begroting.
10. Begrotingsonderschrijdingen van baten als gevolg van niet door de gemeente Boekel te beïnvloeden opbrengsten.
11. Begrotingsonderschrijdingen van baten als gevolg vanwege externe wet- en regelgeving.
12. Begrotingsoverschrijdingen die pas na het verantwoordingsjaar aan het licht komen en na vaststelling van de rekening beschouwd worden als onrechtmatig.
13. Budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten waarvan effecten op afschrijvings- en financieringslasten niet zichtbaar zijn in het lopende boekjaar maar wel in de meerjarenraming.

Voor de duidelijkheid behoort ook de begroting 2021 tot het normenkader. Eventuele begrotingsoverschrijdingen en -onderschrijdingen in 2021 kunnen ook na 1 januari 2021 worden goedgekeurd door de raad middels het vaststellen van bijvoorbeeld de voorjaarsnota, de bestuursrapportage of afzonderlijke raadsbesluiten en de jaarrekening over het betreffende verantwoordingsjaar.

### 3.1.1 Mutaties bestemmingsreserves

Onderdeel van de gemeentelijke begroting vormen ook de mutaties in de bestemmingsreserves. Hierover is in de hoofdlijnennotitie resultaat bestemmen van maart 2007 van de Commissie BBV ([www.commissiebbv.nl](http://www.commissiebbv.nl)) onder andere opgenomen:

In de rekening kunnen de toevoegingen en onttrekkingen aan elk van de bestemmingsreserves worden verwerkt tot maximaal het bedrag dat via de begrotings(wijzigingen) door de raad is goedgekeurd voor de betreffende bestemmingsreserve. Verder kunnen er raadsbesluiten zijn die inhouden dat specifiek benoemde saldi ook nog in het lopende begrotingsjaar ten gunste of ten laste van een specifieke bestemmingsreserve mogen worden gebracht. Het gerealiseerde resultaat na bestemming volgend uit de programmarekening wordt in de eindbalans afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen. In het volgende boekjaar kan de raad van Boekel vervolgens besluiten over de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar.

Mutaties in de reserves die niet vóór 31 december van het verslagjaar zijn genomen en door een raadsbesluit zijn afgedekt, zijn in strijd met de Gemeentewet en het BBV. Dit zijn onrechtmatigheden met betrekking tot externe regelgeving en wegen mee bij de oordeelsvorming inzake getrouwheid en rechtmatigheid in de controleverklaring.

### 3.1.2 Budgetoverhevelingen

Het is mogelijk om 'niet volledig bestede specifieke budgetten' middels een bestemmingsreserve over te hevelen naar het volgend begrotingsjaar. In de jaarrekening van de gemeente Boekel is ten behoeve van budgetoverhevelingen per programma een afzonderlijke specificatie opgenomen in hoofdstuk 7: Begrotingsrechtmatigheid, die door de raad van Boekel wordt geautoriseerd middels het vaststellen van de jaarrekening.

Om bovenstaande rechtmatig op te lossen zijn een **viertal opties** aangereikt door de Commissie BBV:

1. Budgetoverschrijdingen via begrotingswijziging toevoegen aan een bestaande bestemmingsreserve en begrotingswijziging laten vaststellen door de raad vóór 31 december.
2. De raad besluit tot het vormen van een bestemmingsreserve van waaruit in toekomstige jaren specifieke lasten kunnen worden gedekt.
3. Als de raad niet vóór 31 december een besluit heeft genomen om de bedragen over te hevelen ontstaat een voordelig effect op het rekeningresultaat dat zonder bestemming aan de algemene reserve wordt toegevoegd. De raad kan in het nieuwe boekjaar besluiten dat de niet uitgevoerde activiteiten van voorgaand boekjaar worden opgepakt in het lopende boekjaar. De lasten kunnen gedekt worden uit de algemene reserve of gedekt worden uit het budget van



het lopende boekjaar. In het nieuwe jaar vraagt het college aan de raad besluitvorming in de vorm van begrotingswijziging te bekrachtigen.

4. Een laatste mogelijkheid die wordt aangereikt is om de overhevelingen ten laste van de exploitatie in het nieuwe boekjaar te verantwoorden. Bij de resultaatbestemming van de vastgestelde jaarrekening van het oude boekjaar, stemt de raad in met het overhevelen van de niet aangewende middelen naar het nieuwe boekjaar. Op deze manier kunnen budgetten worden overgeheveld zonder dat vóór 31 december door de raad hiervoor toestemming is gegeven. Het gaat hier wel alleen om activiteiten die passen binnen het beleid van de raad.

Afspraken omtrent budgetoverheveling zijn vastgelegd in de financiële verordening van Boekel.

### **3.2 Het M&O-criterium**

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium speelt bij gemeenten een belangrijke rol. Het M&O-criterium geldt in het bijzonder voor bijdragen en subsidies. Worden subsidies terecht verstrekt en worden ze ook voor het doel waarvoor het is bestemd gebruikt? Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsmiddelen toe te eigenen en is dan ook onrechtmatig. Bij oneigenlijk gebruik is feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving, maar is dit in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Daarmee zijn dergelijke handelingen niet onrechtmatig.

De raad van gemeente Boekel heeft besloten géén M&O-beleid vast te stellen. Voor bestaande procedures zal door de externe accountant worden getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming 'van misbruik- en oneigenlijk gebruik' zijn genomen en worden nageleefd.

### **3.3 Het voorwaardencriterium**

Bij het voorwaardencriterium gaat het erom dat bepalingen in wet- en regelgeving worden nageleefd. Voor de rechtmatigheidscontrole zijn met name de gestelde voorwaarden, die betrekking hebben op het recht (heeft de ontvanger wel recht op de vergoeding of subsidie), hoogte (klopt het bedrag, is de berekening juist) en duur (zijn de juiste termijnen in acht genomen) van belang. Een voorbeeld van het niet naleven van het voorwaardencriterium is het ten onrechte niet Europees aanbesteden van een opdracht.

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse interne en externe regelgevingen en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

In hoofdstuk 4 is de interne regelgeving opgenomen in het normenkader van gemeente Boekel. Het toetsingskader wordt gevormd door de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Middels een op de organisatie toegesneden intern controleplan en bijbehorende werkprogramma's voor de uitvoering van (verbijzonderde) interne controle is het normenkader geoperationaliseerd naar concrete beheersmaatregelen. Afwijkingen van in verordeningen gestelde termijnen (bijvoorbeeld; het aanvragen van een subsidie vóór 31 december) en/of andere administratieve bepalingen die géén directe financiële gevolgen hebben, worden niet als onrechtmatig aangemerkt.

#### **3.3.1 Enkeljarige en meerjarige contracten**

Bij meerjarige inkoopcontracten kunnen, afhankelijk van het geraamde inkoopbedrag, de Europese aanbestedingsregels van toepassing zijn. Een onrechtmatigheid bij de contractverlening kan in zo'n geval jaarlijks in de afweging naar de controleverklaring blijven doorwerken, doordat jaarlijks de lasten voortvloeiend uit het inkoopcontract in de jaarrekening zijn opgenomen. Meerjarige inkoopcontracten van materieel belang dienen in de toelichting op de jaarrekening bij de 'niet uit de balans blijvende verplichtingen' te zijn opgenomen. Indien dit niet het geval is dan levert dit niet alleen een rechtmatigheidsfout op maar ook een getrouwheidsfout.

De omvang van de totale fout is de omvang van de besteding (last of investering) in het jaar waarin de onrechtmatigheid wordt geconstateerd verhoogd met de bestedingen van de jaren erna voor de periode van het afgesloten contract. Dit kan alleen indien de bestedingen in de jaren erna

(contractueel) verplicht zijn en dit vermeld is bij de niet uit de balans blijkende verplichtingen

Wanneer de fout in het eerste jaar wordt geconstateerd, zal de omvang van de totale fout gelijk zijn aan de opdrachtwaarde. Als de resterende contractwaarde is vermeld onder de 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' is in feite de hele contractwaarde betrokken in de oordeelsvorming. De uitgaven die in het tweede jaar tot uitdrukking komen in de jaarrekening zijn onrechtmatig tot stand gekomen, aangezien zij al een keer als fout zijn aangemerkt via de totale contractwaarde, worden deze lasten niet opnieuw als fout in de oordeelsvorming van de accountant betrokken. Indien in het eerste jaar het contract niet onder de 'niet uit de balans blijkende verplichtingen' is vermeld, heeft een dergelijke afweging nog niet plaatsgevonden. In dat geval wordt de geconstateerde fout in het tweede jaar in het oordeel van de accountant betrokken.

Bij enkeljarige contracten zal de beoordeling dat deze Europees had moeten worden aanbesteed tot een melding van onrechtmatigheid leiden in het jaar van afsluiten van het contract. Als dat niet is gebeurd zal dit in een volgend jaar niet alsnog leiden tot een melding van onrechtmatigheid als er geen lasten van het contract zijn.

### **3.3.2 Aanbestedingswet**

Contracten voor sociale en specifieke diensten met een waarde van meer dan € 750.000 moeten met een aanbestedingsprocedure in de markt worden gezet.

In de Gids Proportionaliteit (= flankerend beleid bij de Aanbestedingswet 2012) zijn de voorschriften uitgewerkt over de eisen, voorwaarden en criteria die aan inschrijvers en inschrijvingen worden gesteld. De accountant toetst primair of de normbedragen van de **Europese aanbesteding** zijn nageleefd. Het ten onrechte niet toepassen van de Aanbestedingswet 2012 met betrekking tot Europese aanbestedingsnormbedragen bij een aanbesteding van opdrachten, leidt tot een **financiële rechtmatigheidsfout**.

Het niet naleven van de overige normbedragen (voor **niet-Europese aanbestedingen**) rapporteert de accountant alleen in zijn **verslag van bevindingen** wanneer hij constateert dat de aanbestedende dienst deze normen niet naleeft of slecht documenteert en/of motiveert. Wanneer de overige normbedragen uit de Gids Proportionaliteit wel onderdeel uitmaken van het normenkader wegen eventuele afwijkingen uiteraard wel mee in het oordeel van de accountant over de financiële rechtmatigheid.

## Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt:

### 3.4 Interim-controles

Jaarlijks wordt in de tweede helft van het jaar door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een boardletter uitgebracht welke is gericht aan het college van B&W. Bestuurlijk relevante zaken kunnen – op grond van de overeengekomen rapportagewensen - ook aan de gemeenteraad worden gerapporteerd. Bestuurlijk relevante zaken worden door de externe accountant altijd middels het verslag van bevindingen bij de jaarrekening aan de gemeenteraad gerapporteerd.

### 3.5 Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening 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.

### 3.6 Indemniteitsprocedure

De indemniteitsprocedure is een procedure waar de raad het college vraagt bepaalde zaken rond onrechtmatigheden uit de rapportage van de accountant nader uit te leggen en/of verbetervoorstellen te doen. Deze procedure vindt vaak zijn aanleiding in de controleverklaring en verslag van bevindingen. De indemniteitsprocedure is nadrukkelijk alleen bedoeld voor die onrechtmatigheden die de raad van politiek belang acht en de vaststelling van de jaarrekening in de weg staan. Als de indemniteitsprocedure wordt gestart, wordt de vaststelling van de jaarrekening opgeschort tot het college met een indemniteitsbesluit komt. Dat is een voorstel waarin college uitlegt hoe de onrechtmatigheid heeft kunnen ontstaan en welke maatregelen zij treft om herhaling te voorkomen. De raad kan vervolgens genoeg nemen met dit besluit en het besluit (de jaarrekening) vaststellen. De raad kan ook beslissen het besluit (en daarmee de jaarrekening) niet vast te stellen; de toezichthouder doet dat dan.

### 3.7 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in paragraaf 1.2 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, effectiviteit en de continuïteit van de door de gemeente Boekel gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging en/of andere van belang zijnde bedrijfsvoeringsaspecten.

### 3.8 Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van Burgemeester en Wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

## 4 Normenkader

### INTERNE REGELGEVING

<b>Algemeen</b>
Beheersregeling informatiebeheer gemeente Boekel 2019
Verordening gegevensverstrekking basisregistratie personen gemeente Boekel 2020 (BRP)
Verordening onroerende-zaakbelastingen boekel 2021
Belasting- en legesverordeningen 2021 (Afvastoffen, rioolheffing, toeristenbelasting, graf- en begrafenisrechten, Leges en bijbehorende tarieventabellen)
Afvastoffenverordening Regio Land van Cuijk en Boekel 2017
Beheersverordening Kom Boekel
Beheersverordening kern Venhorst
Algemene Plaatselijke Verordening (APV) 2021
Verordening winkeltijden gemeente Boekel 2014
2e wijziging Verordening Starterslening Gemeente Boekel
1e wijziging Verordening Starterslening Gemeente Boekel
Verordening Starterslening Gemeente Boekel 2013
Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren gemeente Boekel
Brandbeveiligingsverordening Boekel 2012
1e wijziging beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen gemeente Boekel
Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen gemeente Boekel
Verordening geurhinder en veehouderij De Elzen gemeente Boekel
Verordening op de warenmarkt(en) Gemeente Boekel 2011
Bouwverordening (aangepast t/m 14e wijziging)
Bouwverordening
Verordening inrichting Antidiscriminatievoorziening gemeente Boekel
Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade 2008
Procedureverordening planschadevergoeding 2005
Verordening Brandweezorg en Rampenbestrijding Boekel 2006
Inspraakverordening
Exploitatieverordening gemeente Boekel 2002
Verordening binnentreden ter uitvoering noodverordeningen
<b>Welzijn</b>
Re-integratieverordening Participatiewet 2018
Verordening Adviesraad Sociaal Domein 2018
1e wijziging Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Boekel 2018
Verordening maatschappelijke ondersteuning gemeente Boekel 2018
Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ 2016
Verordening Participatiefonds 2016
Verordening handhaving Participatiewet, IOAW e IOAZ 2015
Verordening individuele inkomenstoelag Participatiewet 2015
Verordening tegenprestatie participatiewet 2015
Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive Participatiewet, IOAW en IOAZ 2015
Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs
1e wijziging algemene subsidieverordening 2014
Algemene subsidieverordening 2014 gemeente Boekel
Verordening Jeugdhulp gemeente Boekel 2015
Verordening leerlingenvervoer 2014 gemeente Boekel
1e wijziging Subsidieverordening Muziekonderwijs 2012
Subsidieverordening Muziekonderwijs 2012
Erfgoedverordening Boekel 2019
Verordening volgordebeleid plaatsing Wet Sociale Werkvoorziening
Subsidieverordening gemeentelijke monumenten 2008
Verordening persoonsgebonden budget begeleid werken Wet Sociale Werkvoorziening
Verordening Wsw-raad
Verordening Wet Inburgering Gemeente Boekel

Verordening regelende de taak, de samenstelling en de werkwijze van de Monumentencommissie Boekel 2006
Verordening procedure overleg huisvesting onderwijs
<b>Bedrijfsvoering</b>
Archiefverordening gemeente Boekel 2018
1e wijziging van de Verordening op de rekenkamercommissie
1e wijziging Verordening werkgeverscommissie Griffie Boekel
Financiële Verordening 2021, ex artikel 212
Mandaatregister 2020
Wijziging van de mandaatregeling en het mandaatregister 2020
Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Boekel
Treasurystatuut
Aanbestedingsnota 2014 gemeente Boekel
Verordeningen 2021 ex artikel 213 en 213a van de gemeentewet (Controleverordening, Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid)
Verordening werkgeverscommissie Griffie Boekel
Budgethoudersregeling gemeente Boekel 2009
Verordening naamgeving en nummering
Kadernota Planning & Control
Verordening gunning groenonderhoudswerkzaamheden, schoonmaak en overige (facilitaire) diensten
Bezoldigingsverordening gemeente Boekel 2005
Verordening op de rekenkamercommissie
Verordening en beleidsregels intern klachtrecht
Verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning
Verordening studiefaciliteiten 2001
Verordening, regelende de instelling en het toekennen van een onderscheiding van de gemeente Boekel
Verordening geldelijke voorzieningen raads- en commissieleden
Verordening onkostenvergoeding wethouders

