CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE VAN DE JAARREKENING 2024 VAN DE GEMEENTE STEIN

1. Inleiding

In artikel 213 van de gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. In het verlengde van deze controleverordening is dit controleprotocol opgesteld. Dit protocol regelt een aantal zaken ten aanzien van de controle jaarrekening 2024 en daarmede tevens het financieel beheer over het jaar 2024 zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Stein. Met ingang van de jaarrekening 2023 toetst de accountant de jaarrekening op getrouwheid en legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid.

2. Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de 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 2024 van de gemeente Stein.

3. Wettelijk kader

De gemeentewet(GW), 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 het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

<u>Nieuwe wetgeving rechtmatigheidsverantwoording.</u>
Met ingang van boekjaar 2023 is de rechtmatigheidsverantwoording van kracht. De rechtmatigheidsverantwoording betreft een wetswijziging die naast de aanpassing van de Gemeentewet ook de aanpassing van het Besluit Begroting en Verantwoording voor Gemeenten (BBV) tot gevolg heeft. In de rechtmatigheidsverantwoording verklaart het college dat de jaarstukken rechtmatig tot stand zijn gekomen. De rechtmatigheidsverantwoording wordt een onderdeel van de jaarstukken van de gemeente waarover de accountant een getrouwheidsoordeel afgeeft. Voorliggend controleprotocol geldt voor zowel de rechtmatigheidsverantwoording als voor de controle van de accountant.

4. Single information Single audit (SiSa)

Bij ‘Single information’ hoeft de gemeente niet meer per specifieke uitkering een aparte verantwoording voor het rijk op te stellen, maar kan het eigen jaarverslag worden gebruikt. In een bijlage bij de jaarrekening wordt de benodigde verantwoordingsinformatie opgenomen over specifieke uitkeringen. Met ‘Single audit’ wordt bedoeld dat voor de controle door de accountant

gebruik wordt gemaakt van de reguliere controle van de jaarrekening die de accountant uitvoert. De specifieke uitkeringen zullen dan ook betrokken worden in het geheel van de toetsing voor het boekjaar 2024.

5. Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)
Bij de omgang met persoonsgegevens hebben gemeenten een grote verantwoordelijkheid. De gemeente beheert vanuit wettelijke taken veel persoonlijke gegevens van inwoners waaronder informatie over werk, inkomen en zorg. Wanneer persoonsgegevens verwerkt worden geldt de AVG. De gemeente is net als andere organisaties verplicht om hun gegevensbescherming in lijn te brengen met deze wetgeving.

6. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid)
Artikel 213, lid 3, Gemeentewet luidt als volgt:
De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:

- De jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- 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;
- 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 (Besluit Begroting en Verantwoording);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.
- de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording is rechtmatig tot stand gekomen.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit Accountantscontrole decentrale overheden) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

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 gemeentelijke verordeningen".

7. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties
De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstoleranties. 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.

Goedkeuringstoleranties
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 accountantsverklaring.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Deze zijn weergegeven in tabel 1.

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

Tabel 1 Minimumeisen BADO

Het college neemt een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarstukken van de gemeente. Voor de rechtmatigheidsverantwoording geldt eveneens een percentage van 3 % als verantwoordingsgrens.

Rapporteringstoleranties
Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringtolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: de rapporteringtolerantie(s) is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringtolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

De rapporteringtolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringtolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

Ten aanzien van de rapporteringtolerantie zal de accountant aan de raad rapporteren over fouten groter dan 1% en onzekerheden groter dan 3% per programma. Er zal in elk geval worden gerapporteerd indien de fouten per programma hoger zijn dan € 25.000.

De rapporteringtolerantie bijlage specifieke uitkeringen wijkt af van bovengenoemde rapporteringtolerantie. De rapporteringtolerantie bijlage specifieke uitkeringen is conform artikel 5 lid 4 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.

Voor de in de jaarstukken opgenomen verantwoordingsinformatie betreffende specifieke uitkeringen en de Wet Normering Topinkomens (WNT) geldt een afwijking. Voor deze specifieke uitkeringen geldt de hieromtrent in het BADO voorgeschreven rapporteringstolerantie. De raad kan door het vaststellen van de jaarstukken deze verschillen alsnog goedkeuren.

Op grond van de wettelijke voorschriften is de gemeente verplicht voor een aantal specifieke uitkeringen de verantwoordingsinformatie hieromtrent op te nemen in de SiSa-bijlage (Single Information/Single Audit) bij de jaarstukken, waarvoor het te hanteren model door het Ministerie van Binnenlandse zaken is voorgeschreven. De SiSa-bijlage is een vast onderdeel van de jaarstukken. Het oordeel over getrouwheid en rechtmatigheid heeft betrekking op de gehele jaarstukken, dus inclusief de SiSa-bijlage.

8. Begrip rechtmatigheid en de aanvullend te controleren rechtmatigheidscriteria

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole. Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is dan het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels. Het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole is een minder omvattend begrip. Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet o.a. worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.

In het kader van de rechtmatigheidscontrole kunnen 9 rechtmatigheidscriteria worden onderkend: het begrotingscriterium (1), het voorwaardencriterium (2), het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (3), het calculatiecriterium (4), het valuteringscriterium (5), het adresseringscriterium (6), het volledigheidscriterium (7), het aanvaardbaarheidscriterium (8) en het leveringscriterium (9). In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt extra aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

- 1) het begrotingscriterium;
- 2) het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
- 3) het voorwaardencriterium.

9.1. Het begrotingscriterium

Uitgangspunt bij het begrotingscriterium is dat de afwijkingen in de jaarstukken ten opzichte van de begroting (na wijziging) goed herkenbaar dienen te worden opgenomen en toegelicht. Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de raad is gerespecteerd. Het college betrekt alle afwijkingen ten opzichte van de begroting (exploitatie en investeringen) bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording, omdat het uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is (bron: kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV). In de notitie ‘Rechtmatigheidsverantwoording‘ van de commissie BADO is de definitie van (on)rechtmatigheid aangepast. Over- en onderschrijdingen van baten of onderschrijdingen van lasten/investeringen betreffen op zichzelf geen begrotingsonrechtmatigheden. Het kan wel onrechtmatig zijn als deze afwijkingen niet tijdig in de (bijgestelde) begroting zijn verwerkt (met andere woorden, niet

tijdig aan de raad zijn gemeld). Het gaat dus om het tijdig melden. Wat "tijdig" is, wordt bepaald door interne afspraken hierover tussen de gemeenteraad en het college van B&W over het rapporteren van afwijkingen en het aanpassen van de begroting. Over- en onderschrijdingen van baten of onderschrijdingen van lasten/investeringen worden bij de jaarrekening aan de raad gemeld en om die reden niet als onrechtmatigheid gerapporteerd. Eventuele overschrijdingen van lasten of investeringen worden uiteraard wel opgenomen als begrotingsonrechtmatigheden. Het kan hier ook gaan om begrotingsonrechtmatigheden waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven. Het is aan de raad om te bepalen in hoeverre afwijkingen acceptabel zijn. Overwegingen die daarbij meegenomen kunnen worden zijn bijvoorbeeld:

- Er is wel/niet tijdig een voorstel ingediend om de begroting te wijzigen;
- De overschrijding past wel/niet binnen het door de raad geaccordeerde beleid;
- Er is sprake van compensatie via direct te relateren inkomsten;
- Etc.

Uit deze opsomming blijkt dat college en raad eenduidige afspraken moeten maken op welke wijze begrotingsonrechtmatigheden benaderd worden. De toe te passen normen voor het begrotingscriterium zijn op hoofdlijnen door de wetgever bepaald en door de gemeenteraad nader ingevuld. De invulling hiervan is vastgelegd in:

- De jaarlijkse begroting, waarmee de gemeenteraad expliciet aangeeft binnen welke financiële grenzen het college de programmabegroting uitvoert.
- De Financiële verordening ex. Artikel 212 van de Gemeentewet.

De begroting is op programmaniveau geautoriseerd. Hierdoor hebben enkel overschrijdingen van de lasten op programmaniveau gevolgen voor de rechtmatigheidsverantwoording.

Compensatie tussen de programma's onderling of dekking van een overschrijding via de algemene dekkingsmiddelen (zoals bedoeld in BBV art. 8 lid 5) zal door de raad moeten worden goedgekeurd, wat uiterlijk gebeurt bij de tussentijdse rapportages en jaarstukken.

Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarstukken hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is – voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige lasten. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet.

In de Financiële verordening is onderstaande opgenomen. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:

- Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
- Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
- De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.

Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van de raad, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Begrotingsafwijkingen als gevolg van onderschrijdingen van de lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot en die niet meer tijdig konden worden meegenomen in de tussentijdse rapportages. Deze worden door het college gemeld en toegelicht in de jaarrekening. Daarmee zijn deze begrotingsafwijkingen voldoende tijdig gemeld (en daarmee acceptabel/niet in strijd met het budgetrecht van de raad).

De toelichting op de begrotingsoverschrijdingen wordt opgenomen bij de toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording in de paragraaf Bedrijfsvoering. Zodra de raad de verantwoording en de jaarstukken vaststelt, wordt ook ingestemd met alle begrotingsonrechtmatigheden.

Ad 2. Het M&O-criterium

In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt het college zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. 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.

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

Ad 3. Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving.

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. 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.

Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht (strengere) normen zullen worden toegepast.

9. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing
De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2024 is limitatief gericht op:

Wetgeving extern
De naleving van wettelijke kaders. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheers handelingen betreffen of kunnen betreffen. De externe wetgeving welke van toepassing is voor de gemeente Stein is opgenomen in bijlage 1, "Normenkader rechtmatigheid 2024".

Interne kaders
De naleving van de volgende kaders:

- de begroting;
- de overige interne kaders. De interne kaders welke van toepassing zijn voor de gemeente Stein zijn opgenomen in bijlage 1, "Normenkader rechtmatigheid 2024". Dit overzicht is gebaseerd op een inventarisatie van alle verordeningen en beleidsdocumenten.

Consequenties voor accountantscontrole
Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de recht, hoogte en duur van financiële beheers handelingen, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten.

Ten aanzien van de interne regelgeving (alle verordeningen) toetst de accountant uitsluitend de aspecten gerelateerd aan recht, duur en hoogte. Dit omdat aan de administratieve- en termijnbepalingen geen financiële consequenties worden verbonden.

10. Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd voor het boekjaar 2024. 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. Tot slot dient vermeld te worden dat de accountant op verzoek kan verschijnen in de vergaderingen van college of gemeenteraad.

	Aantal keer per jaar	**Toelichting**
Gemeentesecretaris / Concerncontroller	Op verzoek	De gemeentesecretaris en de concerncontroller zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen de gemeentelijke organisatie. Onderwerpen: pre-audit gesprek, de bespreking van de bevindingen van interim-controle (op basis van de concept managementletter) en de eindejaarscontrole (op basis van het concept rapport van bevindingen).
Portefeuillehouder Financiën / Concerncontroller	Op verzoek	Onderwerpen: pre-auditgesprek, bespreking bevindingen interim-controle en eindejaarscontrole.
Rekeningcommissie / Griffier / Concerncontroller	2x	De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De rekeningcommissie is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. Met de rekeningcommissie kan voorafgaand aan de controle een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming inzake de nadere invulling van de controleopdracht. Wellicht kan dit worden gecombineerd met het pre-audit gesprek dat ambtelijk wordt gevoerd. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen tussentijdse worden teruggekoppeld naar de rekeningcommissie. Tot slot zal er een bespreking plaatsvinden over de bevindingen bij de controle van de jaarrekening.

11. Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Verslag van bevindingen 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. Voortgang groei-proces invoering rechtmatigheid.	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 ingevolge controleverordening en de feitelijke bevindingen.	Raad
Accountantsverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening	Oordeel over de mate waarin de gemeenterekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad