Controleprotocol
voor de accountantscontrole
Jaarrekening 2021
van de Gemeente Beesel

1 Inleiding

Opdracht

KSG heeft de opdracht aanvaard om de accountants- controle 2018 t/m 2021 voor de gemeente Beesel uit te voeren. De grondslag voor deze opdracht is gebaseerd op artikel 213 van de Gemeentewet (Gw) waarin wordt verwezen naar artikel 393 Burgerlijk Wetboek (BW) het deskundigenonderzoek.
De Gemeenteraad van Beesel heeft in de vergadering van 24 januari 2022 toestemming verleend voor uitvoering van de opdracht door het samenwerkingsverband Astrium Overheidsaccountants B.V. – KSG Registeraccountants B.V., onder verantwoordelijkheid van Astrium Overheidsaccountants B.V.

Object van controle

Het object van controle is de jaarrekening en het financieel beheer over het jaar 2021 zoals uitgeoefend door of namens het college. De accountantscontrole van de jaarrekening is gericht op het afgeven van een oordeel over (artikel 213 Gw):

- de getrouwe weergave van baten en lasten en activa en passiva;
- het rechtmatig tot stand komen van baten en lasten en balansmutaties;
- overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Verantwoordelijkheden

Het college is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening, het jaarverslag en de uitvoering van de werkzaamheden met toepassing van de geldende regelgeving. De raad stelt het controleprotocol vast, waarin de kaders van de controle zijn vastgelegd. De auditcommissie onderhoudt de relatie met de accountant, namens de raad. De accountant is verantwoordelijk voor de controle van de jaarrekening.

Doel

Het controleprotocol heeft dus als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de jaarrekeningcontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporterings-toleranties.

2 Kader jaarrekeningcontrole

BBV

De gemeentewet schrijft voor dat de gemeente een jaarrekening moet maken (artikel 197 Gw) en geeft enkele vereisten waaraan de jaarrekening moet voldoen. Artikel 186 Gw bepaalt dat de jaarrekening moet voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt hiervoor het BBV.

Commissie BBV

De Commissie BBV stelt jaarlijks een kadernota op. Hierin worden de belangrijkste vraagstukken uit de praktijk behandeld en wordt richting aangegeven. De Commissie BBV formuleert stellige uitspraken en aanbevelingen. Gemeenten en accountants zouden niet moeten afwijken van stellige uitspraken, tenzij er doorslaggevende argumenten zijn om dat wel te doen.

Bado

Door middel van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) is voor de gemeenten de uitbreiding van de controleverklaring met een rechtmatigheidsoordeel gerealiseerd (artikel 213 Gw). Dit besluit geeft de minimumvereisten voor de accountantscontrole.

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 gaat hier dus om financiële rechtmatigheid en niet om het juridisch begrip rechtmatigheid (= het voldoen aan wet- en regelgeving).

Reikwijdte

Het controleprotocol treedt niet in plaats van de bestaande wet- en regelgeving en leidt evenmin tot aanvullende regels. De werkwijze is de vaktechnische verantwoordelijkheid van de accountant zelf. Het controleprotocol kan wel op wet- en regelgeving gebaseerde toetsingspunten aangeven of vermelden welk aspecten minimaal in de controle moeten worden meegenomen, maar het is geen controleplan of werkprogramma.

Inrichting controle

De accountant bepaalt binnen het kader van de opdracht de wijze waarop de jaarrekeningcontrole wordt ingericht, evenals de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden. Ook bepaalt hij binnen het kader van de opdrachtverlening de frequentie van de uit te voeren controles.

3 Normenkader en verantwoordingslijst Sisa

Normenkader

De accountant moet voor de jaarrekeningcontrole beschikken over toetsbare criteria. Daarvoor stelt het college jaarlijks een normenkader vast met de relevante wet- en regelgeving.

WNT

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen (WNT) en de daarop gebaseerde regelgeving stellen maxima aan bezoldiging van topfunctionarissen in dienstverband en bij ontslag. Voor bezoldiging van topfunctionarissen geldt naast de maximering een publicatieverplichting in de jaarrekening. Dit geldt eveneens voor bezoldiging van niet-topfunctionarissen, indien zij de maximale bedragen van topfunctionarissen overschrijden.

Hiervoor geldt specifieke wet- en regelgeving:

- de wet normering topinkomens
- het uitvoeringsbesluit WNT;
- de uitvoeringsregeling WNT;
- het controleprocotol WNT;
- de beleidsregels toepassing WNT.

De beleidsregels zijn voorschriften over het opnemen van verantwoordings-informatie in de jaarrekening. Het controleprotocol WNT geeft nadere aanwijzingen over de reikwijdte en de diepgang van de jaarrekeningcontrole op de naleving van de bepalingen van en op grond van de WNT. Zo moet de accountant bij de controle van de WNT-verantwoording specifieke goedkeurings- en rapporteringstoleranties hanteren.

Verantwoordingslijst SiSa

Gemeenten kunnen extra geld krijgen om specifiek beleid van de Rijksoverheid uit te voeren. Dit zijn specifieke uitkeringen. De verantwoording over de besteding van dit geld verloopt via de SiSa-systematiek. Dit betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige jaarrekeningcontrole. Deze verantwoording hoort als bijlage bij de jaarstukken (SiSa-bijlage).

Het ministerie van BZK publiceert jaarlijks het overzicht welke verantwoordingen onder de SiSa vallen.

De accountant controleert de SiSa-bijlage op fouten en onzekerheden en rapporteert hierover in het accountantsverslag.

4 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant hanteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling. De accountant richt de controle zodanig in dat hij voldoende zekerheid krijgt over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen. Hierbij houdt hij rekening met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en deelwaarnemingen en extrapolaties. De accountant hanteert bij de controle een betrouwbaarheid van 95%.

In het Bado zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeurings-toleranties voorgeschreven. De raad kan voor enig jaar de goedkeurings-toleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. De minimumeisen zijn weergegeven in de volgende tabel.

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

Voor het bepalen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de totale lasten inclusief de toevoegingen aan de reserves. Dit betekent dat toevoegingen, dotaties, stortingen in reserves moeten worden meegenomen. Indien er sprake is van mutaties tussen de reserves dan moeten deze alleen worden meegenomen worden meegenomen voor zover ze verschillende programma's betreffen. Onttrekkingen aan reserves maken geen deel uit van de verantwoordingsgrens omdat dit als een mutatie aan de batenzijde van de exploitatie wordt beschouwd.

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

Goedkeurings-toleranties

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.

Rapporterings-toleranties

De rapporteringtolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag rapporteert de accountant hierover in het verslag van bevindingen. Een lagere rapporteringtolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controle-werkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen.

De rapporteringtoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controle-toleranties zelf beïnvloedt.

In het verslag van bevindingen neemt de accountant een overzicht op van posten die een afwijking hebben t.o.v. de begroting van tenminste 20% met een minimum van € 50.000. We hanteren deze afwijking voor zowel de rechtmatigheid als de getrouwheid. Door deze ondergrens te kiezen krijgt de raad een goed inzicht in fouten en onzekerheden.

SiSa

De accountant controleert de in de SiSa-bijlage van de jaarrekening genoemde specifieke uitkeringen met in achtneming van de Nota verwachtingen accountantscontrole. Geconstateerde fouten en onzekerheden dienen op grond van Bado in het verslag van bevindingen te worden opgenomen indien de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering wordt overschreden:

- € 12.500 indien de omvang ≤ aan € 125.000 is;
- 10% indien de omvang > dan € 125.000 en ≤ € 1.000.000 is;
- € 125.000 indien de omvang > € 1.000.000 is.

Voor de goedkeuringstoleranties zijn geen voorschriften. Daar de verantwoording van de specifieke uitkeringen een onderdeel zijn van de jaarrekening gelden voor wat betreft de getrouwheid en de rechtmatigheid dezelfde goedkeurings-toleranties die ook voor de overige onderdelen van de jaarrekening gelden.

WMO en Jeugdwet

Het landelijk accountantsprotocol financiële verantwoording Wmo en Jeugdwet ondersteunt de financiële controle op de Zorg in Natura. Het protocol helpt gemeenten en zorgaanbieders om hun administratieve lasten beperken door te zorgen voor een eenduidige, uniforme financiële productieverantwoording en accountantscontrole voor zorgaanbieders. Accountants van aanbieders stellen hun controleverklaring over de productieverantwoording van aanbieders op met dit landelijke, algemene controleprotocol.

De standaardartikelen gaan er van uit dat de aanlevering van een productieverantwoording en een door de accountant ondertekende controleverklaring vereist zijn als:

1. de registratieprocessen nog niet volledig zijn ingericht,
2. de berichtenuitwisseling nog niet voldoende is geïmplementeerd,
3. de gemeente voor het verantwoorden van de levering (nog) van de zorgaanbieder afhankelijk is.

<u>Coulance kleine aanbieders</u>:

Deze verplichte aanlevering van een door de accountant ondertekende controleverklaring is niet nodig indien:

1. de omzet lager is dan €125.000 (separaat voor Wmo of Jeugdwet), al dan niet gerealiseerd bij meerdere gemeenten. Let wel: de aanbieder moet in deze situatie zelf vragen of een productieverantwoording zonder controleverklaring voldoet, omdat de gemeente de totaalomzet van een aanbieder niet kent.
2. De aanbieder alleen voor de gemeente Beesel werkt en de omzet lager is dan € 25.000.

5 Rechtmatigheidscriteria

In het kader van de rechtmatigheidcontrole kunnen 9 rechtmatigheidcriteria worden onderkend. Deze zijn nader uitgewerkt in de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV. In het kader van het getrouwheids-onderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidcriteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium);
- Het voorwaardencriterium.

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat de gerealiseerde baten en lasten in overstemming zijn met de door de raad vastgestelde (programma)begroting inclusief begrotingswijzigingen. Overschrijdingen van de programmabegroting moeten mogelijk als onrechtmatige bestedingen worden aangemerkt. De raad kan een aantal regels vastleggen over de vraag of de accountant bepaalde type begrotingsoverschrijdingen mee moet wegen.

De raad van de gemeente Beesel stelt voor alle duidelijkheid aanvullend vast dat de volgende begrotingsoverschrijdingen niet moeten meewegen bij het oordeel van de accountant:

- Kostenoverschrijdingen die passen binnen het gemeentelijk beleid;
- Kostenoverschrijdingen die geheel of gedeeltelijk gecompenseerd worden die direct gerelateerde opbrengsten;
- Kostenoverschrijdingen bij open einde regelingen;
- Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten en bijbehorende dekkingen a.g.v. verschuivingen in jaarlagen. Mits deze passen binnen het door de raad vastgestelde (totale) investeringskrediet.

M&O-criterium

M&O-maatregelen zitten verankerd in de administratieve organisatie. Het college verantwoord zich aan de hand van de door de accountant verrichte interne controles op de naleving van M&O.

Voorwaarden-criterium

Aan bestedingen en inningen van gelden zijn voorwaarden verbonden die zijn opgenomen in externe en interne regelgeving. In het normenkader is de relevante regelgeving opgenomen. De accountant beoordeelt in hoeverre in de organisatie voldoende beheersingsmaatregelen zijn opgenomen om te waarborgen dat aan die elementen van deze relevante wet- en regelgeving, die van belang zijn voor het financieel beheer, wordt voldaan.

Nieuwe ontwikkeling

Conform addendum kadernota rechtmatigheid 2021 (commissie BBV)
De Wet fido, schatkistbankieren, Ufdo en Ruddo
De Wet financiering decentrale overheden (fido) en onderliggende regelingen in de vorm van Regeling schatkistbankieren decentrale overheden, Uitvoeringsregel financiering decentrale overheden (Ufdo) en Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo), bevatten regels die de risico's voor gemeenten moeten beperken bij lenen en beleggen. Aan deze overtredingen van de Wet fido zijn in veel gevallen geen (directe) financiële gevolgen verbonden. Denk hierbij aan het overschrijden van de renterisiconorm en/of de kasgeldlimiet voor meerdere kwartalen. Deze onrechtmatigheden hoeven derhalve niet te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Het is een aanbeveling om deze onrechtmatigheden te vermelden in de paragraaf bedrijfsvoering of eventueel de paragraaf financiering.

Stellige uitspraak: Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de wet Fido en bijbehorende Regelingen moeten worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

6 Inkadering begrip financiële rechtmatigheid

De controle op rechtmatigheid voor het jaar 2021 is limitatief gericht op:

- De naleving van wettelijke kaders. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
- De naleving van de volgende kaders:
    - de programmabegroting;
    - financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
    - de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
    - de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet.
- En de overige kaders zoals opgenomen het normenkader. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

Collegebesluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole, tenzij de controle hiervan verplicht is op basis van hogere regelgeving of raadsbesluiten c.q. verordeningen.

7 Rapportering accountant

Verslag voor College

Op basis van de tussentijdse controle[1] (november 2021) rapporteert de accountant aan het management en het college de bevindingen en mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en processen die zijn onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening (managementletter).

Verslag voor Raad

Na de eindejaarscontrole (medio 2022) rapporteert de accountant aan de raad over de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole van de jaarrekening (accountantsverslag).

Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie 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 jaarrekeningcontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

[1] Ook wel interim-controle genoemd