



Controleprotocol en normenkader voor de accountantscontrole op de jaarstukken 2023 van de gemeente Roermond

1. Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat de raad een controleverordening dient vast te stellen.

Een geactualiseerde verordening is door de gemeenteraad vastgesteld op 1 juni 2023. Dit protocol is een uitwerking van deze verordening en regelt een aantal zaken ten aanzien van de controle van de jaarrekening door de accountant en tevens het financiële beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van Roermond. Met ingang van de jaarrekening 2023 toetst de accountant de jaarrekening op getrouwheid en legt het college verantwoording af over de rechtmatigheid.

Een normenkader is een inventarisatie van de relevante externe wet- en regelgeving en de interne regelgeving van de gemeente Roermond.

1.1 Doelstelling

Het controleprotocol heeft als doel:

- nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente Roermond.
- de verantwoordingsgrens te bepalen waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording (als onderdeel van de jaarrekening) moeten worden opgenomen door het college.

1.2 Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad een of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en jaarverslag en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad, gehoord de auditcommissie, nadere aanwijzingen geven voor te hanteren regelgeving die in het kader van het financieel beheer onderwerp van de getrouwheidscontrole zal zijn. Het controleprotocol wordt jaarlijks door de gemeenteraad, op advies van de auditcommissie, vastgesteld.

Als bijlage bij dit controleprotocol is het normenkader opgenomen. Het normenkader voor een rechtmatigheidsverantwoording betreft de inventarisatie van de relevante regelgeving, waaronder die van de betreffende gemeente (zoals verordeningen). De inventarisatie beperkt zich tot regelgeving die relevant is voor financiële beheershandelingen. Het normenkader moet actueel worden gehouden en wordt aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Daarom wordt het elk jaar opnieuw vastgesteld. In de kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV is expliciet opgenomen dat de gemeenteraad het normenkader moet vaststellen. Het normenkader 2023 wordt u daarom eveneens ter vaststelling aangeboden.

Nieuwe wetgeving rechtmatigheidsverantwoording.

Op dinsdag 31 mei 2022 is het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers in de Tweede Kamer met een ruime meerderheid aangenomen. In de Eerste Kamer is het wetsvoorstel 27 september 2022 aangenomen. Onderdeel van dit wetsvoorstel is de rechtmatigheidsverantwoording. Met dit



wetsvoorstel is besloten om de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording in te laten gaan met ingang van het verslagjaar 2023. De jaarrekening voor het verslagjaar 2023 wordt in 2024 vastgesteld. Dit betekent dat na invoering van de wet, over verslagjaar 2023, een formele rechtmatigheidsverantwoording van het College van B&W onderdeel is van de jaarrekening.

Vanaf verslagjaar 2023 ontvangen wij een controleverklaring met een oordeel omtrent de getrouwheid van de accountant. Het college dient aan de hand van een verplicht wettelijk model verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. De rechtmatigheidsverantwoording wordt opgenomen in de jaarrekening. Daarmee valt de rechtmatigheidsverantwoording onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. De accountant controleert derhalve wel nog de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

Een getrouwheidsoordeel over de jaarrekening betekent niet dat de jaarrekening tot op de laatste euro nauwkeurig hoeft te zijn. De jaarrekening moet wel zo nauwkeurig zijn dat de gemiddelde gebruiker zijn beslissingen hierop kan nemen.

Met de rechtmatigheid wordt het doel nagestreefd om een bepaalde mate van zekerheid vast te stellen dat de financiële handelingen hebben plaatsgevonden binnen de kaders van wet- en regelgeving, zoals opgenomen in het normenkader.

1.3 Accountant

Bij besluit van 6 juni 2019 heeft de gemeenteraad aan Deloitte Accountants BV de opdracht verstrekt voor de jaren 2019 t/m 2022 de accountantscontrole uit te voeren. In de overeenkomst is een optie tot verlenging opgenomen en deze is voor de jaren 2023 en 2024 gelicht.

1.4 Communicatie en overleg

In de met de accountant gesloten overeenkomst is overeengekomen dat de accountant minimaal de volgende momenten overleg voert met de genoemde gemeentelijke partners:

1. Bevindingen/stand van zaken controle: (audit)commissie /raad en college.
2. Managementletter: opgesteld ten behoeve van het concernmanagement (CMT) met een toelichting ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders en auditcommissie.
3. Accountantsverslag: toelichting aan college van burgemeester en wethouders en de (audit)commissie / raad.
4. Controleverklaring: toelichting aan college van burgemeester en wethouders en de (audit)commissie / raad.

2. Algemene uitgangspunten voor controle (getrouwheid en rechtmatigheid)

De accountantscontrole richt zich op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- de getrouwe weergave van de rechtmatigheidsverantwoording door het college in de jaarrekening;
- 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 Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

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, het Besluit Accountantscontrole Decentrale



Overheden (BADO), de Kadernota Rechtmatigheid en de addenda hierop en de stellige uitspraken van de commissie BBV bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

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 de gemeentelijke verordeningen".

De commissie BBV geeft via de kadernota rechtmatigheid haar visie over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de controleverklaring voor de decentrale overheden conform artikel 75, lid 2 BBV.

Met het oog op de nieuwe wetgeving omtrent de rechtmatigheidsverantwoording heeft de commissie BBV in november 2023 een geactualiseerde kadernota rechtmatigheid 2023 uitgebracht. In deze nota zijn de volgende punten gewijzigd ten opzichte van de voorgaande gepubliceerde nota:

- De belangrijkste toevoeging in deze kadernota is dat SiSa onderdeel uitmaakt van de rechtmatigheidsverantwoording. Fouten en onduidelijkheden met betrekking tot specifieke uitkeringen (SiSa) dienen te worden betrokken bij de rechtmatigheidsverantwoording.
- Het verduidelijken van wanneer sprake is van begrotingsonrechtmatigheden.
- De opname van een beslisboom waarin wordt ingegaan op samenloop van getrouwheid- en rechtmatigheidsbevindingen (deze beslisboom is toegevoegd in bijlage 1 bij dit controleprotocol).
- Voor de afweging of afwijkingen leiden tot opname in de rechtmatigheidsverantwoording dienen de baten en lasten apart te worden beschouwd en mogen derhalve niet meer gesaldeerd worden. Het is mogelijk dat het hier gaat om begrotingsonrechtmatigheden waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven.

De richtlijnen van de commissie BBV zijn onder te verdelen in stellige uitspraken en aanbevelingen. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Een afwijkende interpretatie door een gemeente dient expliciet gemotiveerd te worden en kenbaar worden gemaakt in de begroting en de jaarstukken. Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort de gemeente aan deze aanbevelingen te volgen, omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

In de geactualiseerde kadernota rechtmatigheid 2023 zijn de volgende stellige uitspraken en aanbevelingen opgenomen.

Stellige uitspraken:

- Niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO) moeten in de paragraaf bedrijfsvoering worden opgenomen en toegelicht.
- Bij onduidelijkheden over de interpretatie in de verordeningen over financiële consequenties dient de raad aan te geven welke uitleg hieraan moet worden gegeven. Deze interpretatie van de raad moet vervolgens vastgelegd worden in een raadsbesluit, waarna dit besluit wordt verwerkt in de desbetreffende verordeningen.
- De totale lasten (inclusief de toevoegingen aan de reserves) vormen de te hanteren omvangbasis voor het berekenen van de verantwoordingsgrens.
- Het college geeft in de paragraaf bedrijfsvoering een toelichting op alle afwijkingen, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.



- Voorwaarden die direct van invloed zijn op de verslaggeving c.q. het getrouwe beeld van de jaarrekening worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.
- Indien de normen uit de gids proportionaliteit veelvuldig niet nageleefd worden of slecht gedocumenteerd en/of gemotiveerd zijn, dan moet het college hierover rapporteren via de paragraaf bedrijfsvoering.
- Ontbrekende afrekeningen waarvoor het college een deugdelijke onderbouwing voor wat betreft de rechtmatigheid kan verstrekken, leiden niet tot een fout of onduidelijkheid voor de rechtmatigheidsverantwoording.
- Het college en de raad leggen in de financiële verordening vast op welke wijze om wordt gegaan met begrotingsonrechtmatigheden. Hieruit moet blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht door de raad.
- Begrotingsonrechtmatigheden die binnen de beleidskaders van de raad passen, moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijk fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording.
- Bij complexe situaties waarin er verschillende onderbouwde standpunten zijn en specialisten niet tot een eenduidig oordeel komen, kan het voor het college onduidelijk zijn of financieel rechtmatig is gehandeld. Het college betreft deze situatie bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en neemt deze op indien het totaal aan onduidelijkheden de verantwoordingsgrens overschrijdt.

Aanbevelingen:

- De commissie BBV adviseert om geconstateerde fraude door eigen medewerkers toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering;
- De commissie BBV adviseert om afspraken tussen college en raad over verschuivingen van uitgaven tussen jaarschijven in een investeringsbudget vast te leggen in de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
- De commissie BBV adviseert om kaders op te nemen in de financiële verordening, ex artikel 212 Gemeentewet, indien specifieke budgetten bij onderuitputting per jaareinde in bestemmingsreserves worden opgenomen.
- De commissie BBV adviseert de door de raad gedelegeerde bevoegdheden aan het college niet op te nemen in het normenkader rechtmatigheid.
- De commissie BBV adviseert om zowel de verantwoordingsgrens als de rapportagegrens op te nemen in de financiële verordening of de beleidsnota rechtmatigheid/normenkader.
- De commissie adviseert kaderstelling op het gebied van rechtmatigheid niet bij begroting in de paragraaf bedrijfsvoering vorm te geven, maar door middel van de (financiële) verordening of beleidsnota rechtmatigheid/normenkader aan de raad voor te leggen en deze periodiek te herzien.
- De commissie BBV doet de aanbeveling tot het maken van een overkoepelend beleidsstuk misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O). Deze bevat naast algemene uitgangspunten en risicoanalyse ook de maatregelen ter voorkoming en afdoening.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en de verantwoordingsgrens

De goedkeurings- en rapportagetoleranties worden gehanteerd bij de accountantscontrole en blijven ten opzichte van voorgaande jaren ongewijzigd. De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. Het begrip materialiteit is hierbij van belang: 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 goedkeuringstolerantie. De accountant richt de controle in

op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

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 de rechtmatigheidsverantwoording van het college aan de raad.

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 dotaties aan de reserves.

3.1. Goedkeuringstolerantie

De goedkeuringstolerantie kan als volgt worden gedefinieerd: 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. Voor de controle van een gemeente is voor de accountant het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) leidend.

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en bepaalt de strekking van de af te geven controleverklaring.

De minimumeisen zoals opgenomen in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) zijn:

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

Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. In de praktijk wordt nauwelijks afgeweken van deze toleranties.

Voorgesteld wordt om bovenstaande minimumeisen te hanteren, zoals verwoord in het BADO (conform de gehanteerde toleranties in de afgelopen jaren).

Op basis van de primitieve begroting 2023 van de gemeente, betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van € 2.185.040 en een totaal van onzekerheden van € 6.555.120 de goedkeurende strekking van de accountantsverklaring niet zullen aantasten. In hoeverre over bevindingen aan de Raad wordt gerapporteerd is in paragraaf 3.2 opgenomen.

De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde fouten en onzekerheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

3.2 Rapporteringstoleranties

Naast de goedkeuringstoleranties wordt een rapporteringstolerantie onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd: De rapporteringstolerantie 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 rapporteringstolerantie leidt daarom in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Op deze manier



kunnen ook constatering, welke voor het goedkeuringsoordeel van de accountant niet van belang zijn, wel onder de aandacht van de raad worden gebracht. De rapporteringstoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien.

Voorheen werd de rapporteringstolerantie bepaald op 10% van de goedkeuringstolerantie. De goedkeuringstolerantie bedraagt 1% van € 218,5 miljoen, dit is € 2,185 miljoen. Op basis hiervan zal de externe accountant enkel afwijkingen groter dan € 218.500 (10% van € 2,185 miljoen) in zijn rapportage opnemen. Dit betekent dat de externe accountant afwijkingen groter dan € 218.500, ook al zijn deze niet relevant voor haar controleoordeel, zal rapporteren. Overigens staat het de accountant, indien hij dit noodzakelijk acht, vrij daarnaast nog te rapporteren over afwijkingen waarvan het bedrag kleiner is dan de grens voor de goedkeuringstolerantie.

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

In de Nota verwachtingen accountantscontrole zijn afzonderlijke richtlijnen opgenomen aangaande de rapporteringstoleranties zoals deze voor SiSa regelgeving van toepassing zijn. De uitwerking hiervan is opgenomen in hoofdstuk 5.

3.3. Verantwoordingsgrens rechtmatigheid

De verantwoordingsgrens is een door de raad vastgesteld bedrag, waarboven het college de afwijkingen moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording en bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen reserves).

De hoogte van de verantwoordingsgrens is met de accountant besproken in de auditcommissie d.d. 9 mei 2023. De accountant vindt het verstandig te kiezen voor het afbouwscenario: 3% acceptabele fouten in 2023, 2% in 2024 en 1% in 2025 en volgende jaren, zeker ook omdat er enkele aanpassingen in de regelgeving zijn waardoor het risico op onrechtmatigheden toeneemt. De accountant vindt dit afbouwscenario reëel en acht het daarom acceptabel.

Voorgesteld wordt om voor 2023 de verantwoordingsgrens te bepalen op 3%. De verantwoordingsgrens bedraagt dan € 6.555.120 (3% van € 218,5 mln). Voor zowel fouten als onduidelijkheden geldt afzonderlijk hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden worden niet bij elkaar opgesteld.

Het college licht alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen toe in de paragraaf bedrijfsvoering, voor zover deze de rapportagegrens overschrijden. Tevens worden maatregelen vermeld, om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

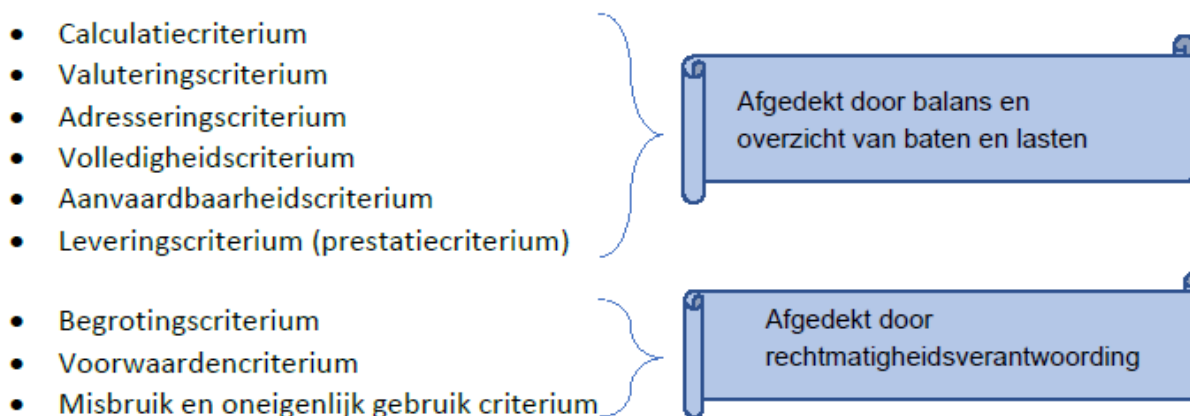
De bestaande goedkeuringstoleranties voor de accountantscontrole blijven gelijk zodat de controle van de jaarrekening door de accountant niet wijzigt ten opzichte van voorgaande jaren. Tevens blijft de rapporteringsgrens gelijk waardoor de raad op hetzelfde niveau geïnformeerd wordt over afwijkingen.

4. Reikwijdte accountantscontrole, toetsing rechtmatigheid door College

In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid (zie onderstaand schema). De eerste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. De

negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie waarin de accountant het oordeel afgeeft.

Omdat de eerste zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld hoeven deze niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze eerste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het onderstaande schema is dit in beeld gebracht.



Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten en provincies wordt onder meer verwezen naar het besluit accountantscontrole decentrale overheid (BADO) en de Kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV.

4.1 Het begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole is het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op het BBV wordt de begrotingsrechtmatigheid omschreven als:

“Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's. In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de juiste investering, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn”.

Volgens artikel 28 BBV dienen overschrijdingen (en onderschrijdingen) van zowel de baten als de lasten ten opzichte van de begroting na wijziging bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening te worden toegelicht. Het college **betreft** de overschrijdingen van de lasten en investeringen ten opzichte van de begroting na wijziging en (bekende of bekend behoorden te zijn) afwijkende baten en onderschrijdingen van lasten en investeringen die niet tijdig tot een aanpassing van de begroting hebben geleid bij de fouten en onduidelijkheden in de rechtmatigheidsverantwoording.

Voor de afweging of afwijkingen leiden tot opname in de rechtmatigheidsverantwoording dienen de baten en lasten apart te worden beschouwd en niet te worden gesaldeerd. Ook dient rekening te worden gehouden met het niveau waarop de raad de begroting autoriseert. Het kan hier ook gaan om begrotingsonrechtmatigheden waarbij het college binnen het door de raad uitgezette beleid is gebleven.

Zo is in de financiële verordening 2023 in artikel 5 (inclusief toelichting) bepaald dat een hogere last dan begroot leidt tot een onrechtmatigheid, maar indien deze gecompenseerd wordt door een subsidie of bate deze onrechtmatigheid acceptabel is. Echter vanaf boekjaar 2023 dient dit wel als begrotingsonrechtmatigheid te worden gerapporteerd. (§ 4.2.2. kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie bbv).

4.2 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

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 dan wel met een te laag bedrag aan heffingen 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.

De gemeente dient effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen. In veel processen (zoals bijstandverlening en subsidieverstrekingen) zijn maatregelen genomen die misbruik of oneigenlijk gebruik moeten tegengaan. Conform de financiële verordening 2023 artikel 25 i heeft het college 14 november 2023 een geactualiseerde nota M&O vastgesteld. De nota M&O beleid gemeente Roermond 2007 is vastgesteld door de Raad en er wordt, als besispunt bij het controleprotocol 2023, aan de Raad voorgesteld deze nota in te trekken.

4.3 Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden. 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:

- Algemeen: dit zijn over het algemeen de begripsbepalingen en slotbepalingen;
- Termijnbepalingen: dit zijn bepalingen, waarin termijnen zijn gesteld voor betaling, indienen van stukken etc.;
- Administratieve bepalingen: dit zijn veelal procedurele bepalingen over bijvoorbeeld een incassoprocedure en het voeren van een administratie;
- Bevoegdheden: o.a. delegatie- en mandaatbesluiten;
- Bewijsstukken: dit kunnen aanvraagformulieren of bewijsstukken die derden moeten kunnen overleggen in het kader van de verordening;
- Recht: in deze bepalingen is aangegeven wie, onder bepaalde voorwaarden recht heeft op bijvoorbeeld een subsidie of vergoeding van de gemeente. Het gaat te allen tijde om harde bepalingen waarbij de ‘sanctie’ bestaat dat het recht wordt ontnomen;
- Hoogte: hoogte heeft betrekking op tarieven, formules en andere criteria die aangeven welke voorwaarden over de hoogte zijn opgenomen. Het gaat hier om de spelregels van de berekening;
- Duur: bij duur gaat het om termijnen van verstrekking, toekenning of werkingsperiode;
- Hardheidsclausule: veel verordeningen en besluiten geven het college de bevoegdheid om te besluiten over een aanvraag of toekenning indien de verordening hierin niet voorziet.

Door de raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets in dit controleprotocol wordt het voorwaarden criterium nader uitgewerkt.

Voor een goede totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording is belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moet dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Dit betreft het normenkader dat is opgenomen in bijlage 2.

In de volgende tabel is weergegeven wat het effect is van een afwijking van wet- en regelgeving en de consequenties voor de rechtmatigheidsverantwoording:

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

5. Reikwijdte rechtmatigheidsverklaring

De rechtmatigheidsverklaring is gericht op:

5.1 De naleving van wettelijke kaders

De wetgeving welke van toepassing is voor de gemeente Roermond is opgenomen in bijlage 2, "Normenkader 2023".

Voor de goede uitvoering van de interne rechtmatigheidscontrole is het belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moet dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving. Het bijgevoegde normenkader heeft als insteek alle wet- en regelgeving met betrekking tot de processen voor 2023 die voor de interne controle relevant zijn.

De rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is een minder omvattend begrip, daarbij is een duidelijke relatie met het financiële beheer: het gaat om financiële beheers handelingen. Conform de kadernota rechtmatigheid volgen wij de aanbeveling om gedelegeerde bevoegdheden aan het college niet op te nemen in het normenkader rechtmatigheid.

5.2 De naleving van de volgende kaders

Deze kaders zijn een nadere verplichte invulling van wettelijke bepalingen:

- de programmabegroting 2023 inclusief tussenrapportages en begrotingswijzigingen;
- de financiële verordening 2023 (raadsbesluit 15 december 2022);
- de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet (raadsbesluit 1 juni 2023);
- de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet (raadsbesluit 1 juni 2023).

5.3 Toleranties en Single-Information

In de geactualiseerde kadernota Rechtmatigheid (november 2023) is Sisa expliciet genoemd als onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. De specifieke uitkeringen zijn een regulier onderdeel van de baten, lasten en balansmutaties.

De doelstelling van Single Information en Single Audit (SiSa) is het verminderen van verantwoordings- en controlelasten voor gemeenten en provincies. De in hoofdstuk 3.3 genoemde verantwoordingsgrens is eveneens van toepassing op de SiSa-bijlage bij de jaarrekening.

BADO heeft in april 2023 een notitie uitgebracht met nadere regels voor specifieke uitkeringen van een gering bedrag. Het doel hiervan is om de administratieve lasten van kleine specifieke uitkeringen te beperken, gezien de forse toename van het aantal uitkeringen waarbij er steeds meer en andere gegevens door de gemeente vastgelegd moeten worden.

Aanbeveling in deze notitie is om specifieke uitkeringen < € 125.000 geen accountantscontrole voor te eisen.

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 twee aanvullingen op de bovenstaande rapporteringstolerantie:

1. Specifieke uitkeringen die in het verantwoordingsjaar omvangrijker zijn dan € 125.000 vindt het rijk dermate materieel dat de accountant hierbij altijd een deelwaarneming uit dient te voeren.
2. Er gelden afwijkende rapporteringstoleranties. Deze rapporteringstoleranties zijn:
 - € 12.500 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
 - 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000;
 - € 125.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn.

5.4 Uitsluitingen

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om te bepalen dat aan onderdelen van verordeningen geen financiële consequenties worden verbonden. Daarmee worden deze bepalingen voor de rechtmatigheidstoets door de accountant niet in de oordeelsvorming betrokken. Dit kan alleen als deze onderdelen niet verplicht voortvloeien uit hogere regelgeving en het geen bepalingen betreft van recht, duur en hoogte.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is in het verleden aan de raad voorgelegd ter vaststelling en was daarmee onderdeel van het normenkader. Op advies van de accountant zijn in voorgaande jaren de interne aanbestedingsregels buiten de controle van de jaarrekening gelaten. Het betreft hier een omvangrijke hoeveelheid detailcontroles met geen of beperkte invloed op de strekking van de controleverklaring. In plaats van externe controle door Deloitte uit hoofde van de jaarrekening is gekozen voor interne controles uit hoofde van versterking van de interne beheersing.

Overeenkomstig voorgaande jaren wordt voorgesteld dat over het verslagjaar 2023 de naleving van artikel 4.1 van de Verordening Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdhulp 2020 niet wordt getoetst. Dit artikel bepaalt, dat het recht op zorg bij de jeugdhulp gebaseerd moet zijn op een verwijzing van een arts. Voor de aanlevering van deze gegevens zijn wij afhankelijk van de betreffende artsen. In de praktijk blijkt het verkrijgen van de vereiste onderbouwing lastig te zijn en stuit dat bij de verwijzers op (een groeiend) verzet. Met name aspecten als privacy en medisch geheim spelen daarbij een rol. Dit belemmert het uitvoeren van de controles en kan leiden tot vertragingen in het proces van de jaarrekeningcontrole.

6. Rapportering accountant

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

6.1 Interimcontrole

In de tweede helft van het jaar is door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt ten behoeve van het concernmanager (CMT) een managementletter uitgebracht. Deze managementletter wordt eveneens gedeeld met het college van burgemeester en wethouders. In de rapportage worden de bevindingen opgenomen over de opzet en werking van de administratieve organisatie, de rechtmatigheid van het financieel beheer, aanwezige risico's en het risicobeheer en de besturing en beheersing van de organisatie. De managementletter wordt eveneens gedeeld met de auditcommissie.

6.2 Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. Indien nodig worden hierin ook essentiële ontwikkelingen en aanbevelingen opgenomen die tijdens de tussentijdse controle naar voren zijn gekomen. Het verslag van bevindingen wordt eveneens besproken in de Auditcommissie.

6.3 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde afwijkingen worden gespecificeerd toegelicht naar de aard van het criterium. Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen.



6.4 Controleverklaring

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

7. Inwerkingtreding

Dit protocol treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2023 en is van toepassing op de accountantscontrole van de jaarrekening (inclusief rechtmatigheidsverantwoording en deelverantwoordingen) van het verslagjaar 2023.

Bijlage 1: Beslisboom waarin wordt ingegaan op samenloop van getrouwheid- en rechtmatigheidsbevindingen uit Kadernota Rechtmatigheid 2023 BBV

