Controleprotocol 2020 accountantscontrole (aangepast)

Document:	Controleprotocol 2020 accountantscontrole (aangepast)
Versie:	2.0
Status:	Presidium
Datum:	8 maart 2021
Organisatie:	Gemeente Echt-Susteren
Team:	Innovatie Ontwikkeling & Control
Auteur:	T. J.A. Zillekens
Bijlagen:	1

Inhoud

1. Inleiding 3

2. Samenvatting 3

3. In control statement 3

4. Besluitvormingsproces 4

5. Formeel kader voor de controle 4

6. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties 5

6.1. Goedkeuringstoleranties 5
6.2. Rapporteringtoleranties 6

7. Rechtmatigheid en aanvullend te controleren rechtmatigheidcriteria 6

8. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing 7

8.1. De naleving van wettelijke kaders 7
8.2. De naleving van de volgende kaders 7
8.3. De naleving van de overige interne regelgeving 8
8.4. Bepalingen zonder financiële gevolgen 8
8.5. Verordeningen 2020 9

9. Inwerkingtreding 9

1. Inleiding

Artikel 213 van de gemeentewet (GW) schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst zoals bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 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 moet de gemeenteraad duidelijk aangeven welke wet- en regelgeving op het gebied van het financiële beheer, onderwerp van de rechtmatigheidcontrole is.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid op het gebied van de accountantscontrole. Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Er moet worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Het normenkader voor een rechtmatigheidcontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden (externe regelgeving) en van de gemeente zelf (verordeningen, zie www.overheid.nl).

De gemeenteraad moet voorafgaand aan de werkzaamheden van de accountant voor de controle op de jaarrekening 2020 hier een besluit over nemen. De controle van de jaarrekening 2020 vindt plaats in de maanden maart en/of april 2021. De interim controle vindt plaats in oktober 2020.

2. Samenvatting

Van elke overheid mag worden verwacht dat zij rechtmatig met haar middelen omgaat. De controleverklaring bij de jaarrekening van gemeenten bevat zowel een oordeel over de financiële getrouwheid én de rechtmatigheid.

De gemeenteraad heeft in het huidige duale stelsel naast de volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol ook uitdrukkelijk een controlerende rol. De raad wordt hierbij ondersteund door een externe accountant. Met het controleprotocol 2020 bepaalt de gemeenteraad binnen welke kaders de accountant zijn controle moet uitvoeren. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om een jaarrekening op te stellen, vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de externe accountant om deze jaarrekening te controleren en hierbij een controleverklaring af te geven.

Op basis van de controletolerantie en de rapportagetolerantie wordt de diepgang van de accountantscontrole en de uitgebreidheid van de rapportage bepaald. Gemeenteraden mogen de controletolerantie scherper vaststellen dan de in het BADO [1]) opgenomen minimumeisen. Voorgesteld wordt om de standaard toleranties voor de controle van en de rapportage over de jaarrekening 2020 van toepassing te verklaren.

3. In control statement

Er komt een wetswijziging aan over rechtmatigheid in jaarrekeningen van gemeenten. Door deze wijziging geeft het college van burgemeester en wethouders vanaf het boekjaar 2021 zelf een rechtmatigheidsverantwoording af in de jaarstukken.
Op dit moment verstrekken externe accountants een controleverklaring met een oordeel over getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarrekeningen van gemeenten. De externe accountants geven in de toekomst dan nog een controleverklaring af met alleen een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening, inclusief dan de rechtmatigheidsverantwoording door het college die in de jaarrekening wordt opgenomen.

[1]) *Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden*

Vanuit de commissie BBV [2]) is een subcommissie aan de slag met de nadere uitwerking. Deze houdt zich bezig met onder meer:

- de ontwikkeling van een modelmededeling
- de scope van de verantwoording
- en de criteria.

Parallel aan dit traject treft het ministerie van BZK [3]) de voorbereidingen voor een wetswijziging en de bijbehorende consultatie.

4. Besluitvormingsproces

De gemeenteraad is opdrachtgever aan de externe accountant. Op 13 december 2018 heeft de gemeenteraad besloten af te wijken van de voorgeschreven procedure en enkelvoudig en onderhands aan te besteden en de opdracht voor de wettelijke controle (inclusief Sisa) voor de jaren 2019 tot en met 2022 te gunnen aan BDO Audit & Assurance B.V. en deze laatste aan te wijzen als accountant belast met de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een accountantsverslag. Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant aangaande de bij de controle van de jaarrekening 2020 te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties en het daarbij te hanteren normenkader.

De gemeenteraad wordt hierbij ondersteund door de accountantscommissie. Binnen de gemeente Echt-Susteren bestaat deze uit een drietal raadsleden. De accountantscommissie heeft volgens de verordening op de accountantscommissie Echt-Susteren 2014, vier vaste adviseurs: de accountant, de portefeuillehouder financiën, de raadsgriffier en de teamleider financiën. Het secretariaat van de commissie berust bij de griffier. Vanwege het feit dat per 1 juli 2017 delen van bedrijfsvoering, waaronder team financiën, is ondergebracht binnen de Gemeenschappelijke regeling Servicecentrum MER, wordt om praktische redenen de rol van teamleider financiën, ingevuld door één van de business controllers van de gemeente. De verordening op de accountantscommissie moet hier nog op aangepast worden. Daarnaast is het wenselijk dat een vertegenwoordiger van het Servicecentrum MER aanschuift als adviseur.

Het functioneren van de accountantscommissie is gericht op de bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole. Overleg en afstemming van de verschillende controleactiviteiten binnen de gemeente (raad, accountantscommissie, rekenkamer en college van burgemeester en wethouders) is vanuit een oogpunt van doelmatigheid en transparantie gewenst. Uitgangspunt daarbij is dat overleg en afstemming plaatsvindt met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid.

5. Formeel kader voor de controle

Hieronder wordt het formele kader voor de accountantscontrole weergegeven. De verordeningen ex artikelen 212 en 213 uit de Gemeentewet (GW) staan hierbij centraal. In de verordening over de inrichting van de financiële organisatie (ex artikel 212 GW) regelt een gemeente het gemeentelijke financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie zodanig dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. In de verordening over de controle op het financieel beheer en de financiële organisatie (ex artikel 213 GW) worden de regels voor de accountantscontrole zo vastgelegd dat de toetsing van de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de financiële organisatie is gewaarborgd.

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;

---

[2]) Besluit begroting en verantwoording gemeenten
[3]) Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijkszaken

- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen;
- de inrichting van het financiële beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Aan de hand van het Controleprotocol 2020 wordt de controle-opdracht aan de externe accountant nader geconcretiseerd.

Het Controleprotocol 2020 is gebaseerd op de Kadernota Rechtmatigheid 2018 zoals deze op 31 oktober 2018 door de Commissie BBV [4]) is gepubliceerd. De Kadernota Rechtmatigheid is bedoeld voor gemeenten en accountants. De commissie BBV is verantwoordelijk voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Inhoudelijk is de Kadernota Rechtmatigheid 2018 relevant om het controleprotocol goed te positioneren. De nota 2018 is geactualiseerd ten opzichte van 2017, er heeft een integratie plaatsgevonden tussen de kadernota rechtmatigheid en notities van (voorheen) het platform rechtmatigheid. De reden voor de integratie is de behoefte aan eenduidigheid.

De notitie bevat een nieuw hoofdstuk dat specifiek gericht is op raadsleden. Op grond van artikel 213 Gemeentewet stelt de raad bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.

De Kadernota Rechtmatigheid 2018 is ter inzage gelegd voor de gemeenteraad.

Het bij de controle 2019 te hanteren normenkader (zijnde een overzicht van geldende regelgeving) is terug te vinden op www.overheid.nl.

6. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

De raad kan verschillende toleranties hanteren gericht op de goedkeuring van de jaarrekening en de rapportage hierover. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de externe accountant aan de raad en college altijd datgene rapporteert wat door hem vanuit zijn professionele opvatting relevant wordt geacht.

6.1. Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie wordt als volgt 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.*

[4]) *Besluit Begroting en Verantwoording*

De minimumeisen zoals opgenomen in het BADO zijn:

Goedkeuringstolerantie	Strekking accountantsverklaring:			
	Goed-keurend	Beperking	Oordeelont-houding	Afkeurend
Fouten in de jaar-rekening (% lasten)	≤ 1%	> 1% < 3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de con-trole (% lasten)	≤ 3%	> 3% < 10%	≥ 10%	-

Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Op basis van resultaten en bevindingen uit het verleden en kennis van de huidige stand van zaken is er geen aanleiding de genoemde percentages aan te passen.

Naast deze kwantitatieve benadering hanteert de accountant ook een kwalitatieve beoordeling (professional judgement) op basis van de professionele opvattingen van de accountant.

Voor het jaar 2020 worden geen afwijkende controletoleranties toegepast. De controletoleranties zoals genoemd in het BADO zijn van toepassing.

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en de strekking van de af te geven controleverklaring. Het financiële volume van de begroting 2020 van de gemeente Echt-Susteren bedraagt afgerond € 78.267.000. Dit betekent dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 782.300 en een totaal van onzekerheden van circa € 2.346.800 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet aantast.

De doelstelling van SISA [5]) is het verminderen van verantwoording- en controlelasten voor gemeenten en provincies. Bovenstaande goedkeuringstoleranties zijn eveneens van toepassing op de SISA bijlage bij de jaarrekening. De controleverklaring is gericht op de jaarrekening inclusief de SISA bijlage.

6.2. Rapporteringtoleranties

Naast de goedkeuringstoleranties wordt een rapporteringtolerantie onderkend. Deze wordt als volgt 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 daarom in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. Op deze manier kunnen ook constateringen welke voor het goedkeuringsoordeel van de accountant niet van belang zijn wel onder de aandacht van de raad worden gebracht. De rapporteringtoleranties kunnen zich verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien.

Voor de controle van de jaarrekening 2020 wordt net als in voorgaande jaren voorgesteld om de rapporteringtolerantie te stellen op € 50.000. Dit wil daarom zeggen dat afwijkingen ten opzichte van de begroting die meer bedragen dan € 50.000, zowel inkomsten als uitgaven en zowel overals onderschrijdingen, toegelicht moeten worden.

7. Rechtmatigheid en aanvullend te controleren rechtmatigheidcriteria

In het kader van de rechtmatigheidcontrole worden 9 rechtmatigheidcriteria onderkend: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringcriterium het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.

[5]) *Single Audit en Single Information*

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt al aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financiële beheer is aanvullend op de Kadernota 2018 het volgende nog van belang.

Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd. Op basis van raadsvoorstellen is het mogelijk om de begroting aan te passen, het beleidsinhoudelijke aspect staat hierbij voorop. Echt-Susteren kent de systematiek dat, indien van toepassing, bij besluitvorming gelijktijdig de begrotingswijziging geacht wordt, vastgesteld te zijn. Hiermee wordt autorisatie gevraagd voor het te realiseren beleid en voor de besteding van het benodigde bedrag.

Aanvullend op de Kadernota 2018 wordt de volgende begrotingsafwijking onderkend:

Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kan de volgende "soort" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid en waarvoor geen voorstel tot begrotingsaanpassing is ingediend.	X	

Kostenoverschrijdingen die passen binnen het gemeentelijke beleid, kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten en kostenoverschrijdingen bij openeinde regelingen worden door de accountant niet bij de beslissing of al dan niet een goedkeurende controleverklaring kan worden gegeven betrokken. Voorwaarde is wel dat deze kostenoverschrijdingen dan goed herkenbaar in de jaarrekening zijn opgenomen. Daarnaast moet de accountant in het verslag van bevindingen deze kostenoverschrijdingen, waarvan het college in de jaarrekening aan moet geven dat ze nog moeten worden geautoriseerd, aan de orde stellen.

8. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2020 is limitatief gericht op:

8.1. De naleving van wettelijke kaders

De wetgeving van toepassing voor de gemeente Echt-Susteren. Dit uitsluitend voor zover deze financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

8.2. De naleving van de volgende kaders

Deze kaders zijn een nadere verplichte invulling van wettelijke bepalingen.

- De programmabegroting 2020 zoals vastgesteld door de raad op 6 november 2019. Begrotingsoverschrijdingen worden behandeld zoals onder 6 en/of 7 is vermeld;
- De financiële verordening gemeente Echt-Susteren 2017 ex artikel 212 Gemeentewet (raadsbesluit d.d. 22 februari 2017);
- De controleverordening gemeente Echt-Susteren 2013 ex artikel 213 Gemeentewet (raadsbesluit d.d. 27 juni 2013);

8.3. De naleving van de overige interne regelgeving

De overige kaders zijn opgenomen in Interne regelgeving in het kader van de rechtmatigheidcontrole bij de gemeente Echt-Susteren (www.overheid.nl). Wat betreft de productieverantwoording door zorgaanbieders is het landelijk controleprotocol van toepassing.

8.4. Bepalingen zonder financiële gevolgen

Op basis van een inventarisatie is onderzocht aan welke specifieke bepalingen per regelgeving de raad geen financiële gevolgen wil verbinden. Deze bepalingen beïnvloeden daarom het oordeel van de accountant niet.

- Vooruitontvangen en vooruitbetaalde bedragen uitsluiten van rechtmatigheid.
  Op bovenstaande uitzonderingen kan de volgende toelichting worden gegeven. Vooruitontvangen en vooruitbetaalde bedragen worden uitgezonderd omdat facturen vooraf of achteraf ontvangen worden. Hierop hebben wij zelf geen zeggenschap of controle, maar deze posten kunnen onze geraamde budgetten verstoren. Wij opteren er daarom voor om deze in het juiste dienstjaar te verantwoorden.
- Als gevolg van de coronacrisis heeft het college een aantal besluiten genomen waaraan de gemeenteraad geen financiële gevolgen wil verbinden en daarom het oordeel van de accountant niet beïnvloeden:
  - Huur sportaccommodaties: halvering van de huur van de gemeentelijke buitensportaccommodaties en de huur van de gemeentelijke binnensportaccommodaties over de maanden maart tot en met juni niet bij exploitant Stichting Menswel in rekening te brengen;
  - Subsidies vrijwilligersorganisaties: geen gebruik maken van de bevoegdheid ex artikel 4:49, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht om de subsidie 2020 voor vrijwilligersorganisaties lager vast te stellen omdat hier geen tegenprestatie tegenover staat;
  - Museum van de Vrouw: de verschuldigde huur voor 50% kwijt te schelden;
  - Prestatielevering zorgaanbieders: diverse subsidieontvangers en/of andere partners kunnen niet 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;
  - Eigen bijdrage Wmo: de minister van Volksgezondheid heeft besloten dat Wmo-klanten in de maanden april en mei 2020 geen eigen bijdrage hoeven te betalen in verband met corona;
  - Compensatie voor vervoerders: het rijk heeft alle gemeenten dringend verzocht om binnen het doelgroepenvervoer in te stemmen met het verzoek van diverse vervoersbedrijven om 80% van de reguliere vervoerskosten door te betalen. Het gaat dan om: Wmo-vervoer, leerlingenvervoer, Jeugd-GGZ-vervoer, gymvervoer en vervoer naar huiskamerprojecten (voorheen Awbz-vervoer).
  - Compensatie eigen bijdrage kinderopvang en opvang sociaal medische indicatie (SMI): bij de berekening van de subsidie aan de kinderopvangorganisaties en bij de berekening van de SMI-vergoeding aan ouders is rekening gehouden met een eigen bijdrage van de ouders. Deze eigen bijdrage wordt in mindering gebracht op de subsidie aan de kinderopvangorganisaties respectievelijk op de SMI-vergoeding aan ouders. De ouders zijn door het rijk verzocht om in de periode dat de kindercentra door corona gesloten waren de eigen bijdrage te blijven doorbetalen. De gemeente heeft op verzoek van het rijk de eigen bijdrage aan de ouders gecompenseerd. De gemeente heeft hiervoor via het gemeentefonds een vergoeding ontvangen.
  - Precariorechten: om de lokale ondernemers enigszins tegemoet te komen in deze coronacrisis, is in de 1e bestuursrapportage 2020 opgenomen om dit jaar geen precariorechten (onder andere terrasvergunningen) te heffen. Dit is echter niet als expliciet beslispunt opgenomen in het raadsbesluit, vandaar dat dit onderwerp in deze opsomming is opgenomen.

  - Gemeentelijke belastingen: in overleg met BsGW zijn de betalingstermijnen van gemeentelijke belastingen voor ondernemers in 2020 verruimd. Dit is in afwijking van de betreffende belastingverordeningen;
  - Vergoeding thuiswerkfaciliteiten: als dank en complimenten voor ieders inzet - thuis, op kantoor of buiten - en als een kleine compensatie voor het gemis aan onderling sociaal contact, heeft de gemeente een financieel ‘gebaar’ gemaakt naar de medewerkers. Dit is afwijkend van rechtspositionele regelingen.
- De raad merkt onrechtmatigheden veroorzaakt door corona als rechtmatig aan mits hierover een collegebesluit is genomen dat als een toepassing van de hardheidsclausule wordt beschouwd.
- Met betrekking tot de Jeugdhulp en Wmo geldt de wettelijke eis dat het recht op zorg ontstaat op basis van een verwijzing door een indicerend orgaan of medisch specialist. Omdat de gemeente niet zelf over deze informatie beschikt, ziet zij af van de controle op de aanwezigheid van medische verwijzingen.

Tenslotte wordt in dit controleprotocol aandacht besteed aan de Wet Normering Topinkomens (WNT). De WNT schrijft voor dat gemeentelijke topinkomens, voor zover dit hoger is dan het inkomen van de Minister, opgenomen moeten worden in de jaarrekening. Echt-Susteren kent geen dergelijke inkomens.

8.5. Verordeningen 2020

Het controleprotocol 2020 omvat alle door de raad vastgestelde gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op het jaar 2020. Ook vallen alle wijzigingen van interne en externe wetgeving die zich voordoen in 2020 en betrekking hebben op 2020 onder de reikwijdte. Deze worden alsnog meegenomen voor de rechtmatigheidscontrole.
De gemeentelijke verordeningen zijn terug te vinden op www.overheid.nl.

9. Inwerkingtreding

Dit protocol treedt in werking op 1 januari 2020 en is van toepassing op de jaarrekening 2020.