Gemeente Leudal
Controleprotocol 2023 e.v.

1. Inleiding

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad een aantal zaken vastleggen, dit is op hoofdlijnen in dit controleprotocol beschreven. Object van de controle is de jaarrekening 2023 e.v. en daarmede het financieel beheer over het jaar 2023 e.v. zoals uitgeoefend door of namens het college van de gemeente Leudal.

1.1 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 te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2023 e.v. van de gemeente Leudal.

1.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet, artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één 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 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 de 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 de controle zullen zijn.

De gemeenteraad heeft op 14 februari 2023 de verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Leudal vastgesteld. Met het controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2023 e.v.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid)

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening worden uitgevoerd door de, door de raad (in casu bij raadsbesluit van 13/20 juli 2021) aangewezen, accountant Q-Concepts Accountancy BV te 's-Hertogenbosch en gericht zijn 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 getrouwheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;*
- *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 van de Gemeentewet (zijnde het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten);*
- *de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe (en rechtmatige) verantwoording mogelijk maken;*
- *de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;*
- *de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen (SiSa), bedoeld in artikel 58a van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.*

Single information, Single audit (SiSa)

Het Rijk streeft naar meer sturing op hoofdlijnen en minder administratieve belasting. Het Rijk heeft daarom deze systematiek ingevoerd voor de verantwoording van specifieke uitkeringen. Hierdoor hoeven gemeenten maar op één moment per jaar (single information) informatie aan het Rijk te leveren. Bij de

controle van deze informatie wordt gesteund op de controles die gemeente Leudal uitvoert (single audit). De verantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening, in een separate SiSa-bijlage.

2.1. Speerpunten voor onderzoek door de accountant

Het auditcomité overweegt jaarlijks welke mogelijke speerpunten voor onderzoek door de accountant onderzocht kunnen worden. Vervolgens zal het auditcomité een advies met speerpunten voor onderzoek opstellen aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan overwegen of behoefte is om speerpunten voor onderzoek te benoemen en vast te stellen. Een eventuele opdracht voor een speerpuntonderzoek moet dan passen binnen het jaarlijkse budget dat de raad voor de werkzaamheden van de accountant heeft gevoteerd bij de begroting, anders zal een aanvullend budget moeten worden beschikbaar gesteld.

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) en de eventuele 'Nadere voorschriften controle- en overige standaarden' die het bestuur van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, gelet op artikel 24 van de Verordening Gedrags- en Beroepsregels Accountants, vaststelt bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde goedkeurings- en rapporteringstoleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet elk document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen.

Voor de bepaling van welke posten materieel zijn voor de oordeelsvorming over de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoording is in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden de basis vastgelegd. Volgens dat besluit dient de te hanteren goedkeuringstolerantie te worden vastgesteld op maximaal 1% van de omvangsbasis. De omvangsbasis voor gemeenten wordt in dat besluit gedefinieerd als 'de totale lasten van de gemeente'. Gemeenten hebben de keuze om de omvangsbasis te kiezen inclusief of exclusief dotaties aan de reserves. In Leudal wordt gerekend inclusief dotaties aan de reserves.

3.1. Goedkeuringstolerantie

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan worden toegelicht in de accountantsverklaring. De accountant brengt daarvoor extra, alsdan met haar nog overeen te komen, kosten in rekening. Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren ('professional judgement'). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook hierop plaats.

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 en de strekking van de af te geven controleverklaring.

In het hierna opgenomen schema zijn de (minimum)eisen met betrekking tot de goedkeuringstolerantie opgenomen voor het controlejaar 2023 e.v. De eisen met betrekking tot de goedkeuringstolerantie zijn in overeenstemming met het Besluit accountantscontrole decentrale overheden en sinds het ontstaan van de gemeente Leudal in 2007 hetzelfde. Deze toleranties zijn overigens in overeenstemming met wat gebruikelijk is 'in gemeenteland'.

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

Voorbeeld goedkeuringstoleranties
Ter indicatie van de omvang van de bedragen bij de goedkeuringstoleranties is een voorbeeld op basis van de begroting 2023 opgenomen. De omvangsbasis van de begroting 2023 (t/m de eerste raadsrapportage 2023), is €100.642.342,-. Rekening houdend met bovengenoemde percentages mag een totaalbedrag aan fouten van €1.006.423,- en een totaal van onzekerheden van €3.019.270,- maximaal worden opgenomen in de jaarrekening.

3.2. Rapporteringstolerantie

De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. De rapporteringstolerantie kan zich verder toespitsen op die elementen die de gemeenteraad specifiek nader wil terugzien. Voor het onderzoek in het boekjaar 2023 e.v. wordt van toespitsen geen gebruik gemaakt. Sinds het controlejaar 2012 wordt een percentage (10%) van 'de materialiteit' gehanteerd.

De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van de minimumeisen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen. In het hierna opgenomen schema zijn de (minimum)eisen met betrekking tot de rapporteringstolerantie opgenomen voor het controlejaar 2023 e.v.

Rapporteringstolerantie	10% van de materialiteit

De rapporteringstolerantie is door de gemeenteraad vastgesteld op 10% van de materialiteit. Voor Leudal bedraagt die materialiteit 1% van de omvangsbasis van de begroting.

Voorbeeld rapporteringtoleranties
Ter indicatie van het bedrag van de rapporteringstolerantie is een voorbeeld op basis van de begroting 2023 opgenomen. Zoals eerder benoemd bedraagt de omvangsbasis €100.642.342,-, hierbij is de materialiteit €1.006.423,-. De rapporteringtolerantie bedraagt 10% van de materialiteit, dit betreft €100.642,-.

Het is mogelijk dat de gemeenteraad de rapporteringstolerantie strenger maakt. Dit betekent niet dat de accountant meer werkzaamheden gaat verrichten. Daarnaast hoeft een strengere rapporteringtolerantie niet te gelden voor de totale jaarrekening, maar kan ook gekozen worden voor bepaalde onderdelen van de jaarrekening.

4. Opbouw rechtmatigheidsverantwoording

Begrippen
In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden wordt onderscheid gemaakt tussen het juridische begrip rechtmatigheid en de rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording:

- Het juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op alle geldende wetten en regels. Rechtmatigheid is het handelen in overeenstemming met alle wetten en regels.
- Het begrip rechtmatigheid in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is een minder omvattend begrip. Volgens de definitie van het Besluit accountantscontrole decentere overheden betreft het of in de jaarrekening verantwoordde laten, baten en balansmutaties rechtmatig tot

stand zijn gekomen. Dat wil zeggen in overeenstemming met de begroting en met betreffende wettelijke regelingen.

Criteria
In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording zijn er 9 rechtmatigheidscriteria:
het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium, het calculatiecriterium, het valuteringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium.
In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt aandacht besteed aan 6 van deze criteria. Voor de rechtmatigheidsverantwoording van het financieel beheer moet extra aandacht worden besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:
1. Het begrotingscriterium;
2. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium;
3. Het voorwaardencriterium.

Ad 1. Begrotingscriterium
Als blijkt dat de gerealiseerde lasten zoals weergegeven in de jaarrekening, hoger zijn dan de geraamde bedragen met inbegrip van de laatste begrotingswijziging, is - voor zover het de begrotingsoverschrijdingen betreft - mogelijk sprake van onrechtmatige uitgaven. De overschrijding kan namelijk in strijd zijn met het budgetrecht van de gemeenteraad zoals geregeld in de Gemeentewet. Voor de oordeelsvorming is van belang in hoeverre de begrotingsoverschrijding past binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/of wordt gecompenseerd door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of respectievelijk welke begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad bij de vaststelling van de jaarrekening. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door de raad, dan zijn deze overschrijdingen alsnog rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig (niet passend binnen het beleid en niet toegelicht) is, wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording.

Ad 2. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium
De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door de belanghebbende zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving. Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig die functioneren. De interne en externe controle is gericht om dat vast te stellen. Gemeenten moeten een beleid hebben ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O beleid). Zie voor onze regels de Nota misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regeling en eigendommen gemeente Leudal 2023-2026, zoals vastgesteld in de raadsvergadering van 4 juli 2023. 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 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.

Ad 3. Voorwaardencriterium
Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waar getoetst op moet worden. 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 invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden 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. De gemeenteraad dient dan ook op grond van een overzicht van alle voor de betreffende gemeente geldende wet- en regelgeving het voorwaardencriterium te operationaliseren. Concreet betekent dit dat door de gemeenteraad limitatief moet zijn bepaald aan welke in gemeentelijke wet- en regelgeving vastgelegde, voor de gemeente relevante, voorwaarden getoetst moet worden.

5. Rapportages

Gedurende het jaar dient aandacht geschonken te worden aan de rechtmatigheidsvraagstukken en hierover te rapporteren. Hierna wordt toegelicht welke rapportages er zijn.

5.1. Rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening

Het college geeft middels de door de commissie BBV voorgeschreven rechtmatigheidsverantwoording aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de raad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. In de paragraaf Bedrijfsvoering beschrijft het college welke actie zij onderneemt om de (mogelijke) afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

5.2. De managementletter

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht, de managementletter. De management letter wordt onder andere met het auditcomité en commissie bestuur en middelen besproken. Bestuurlijk relevante zaken worden, op grond van de overeengekomen rapportagewensen, ook door de accountant aan de gemeenteraad gerapporteerd.

5.3. Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouwe en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

5.4. 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 een besluit kan nemen omtrent vaststelling van de door het college opgestelde jaarrekening.

5.5. Uitgangspunten rapportagevorm voor de accountant

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium. Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het accountantsverslag. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.