



Controleprotocol 2021 Gemeente Sluis

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Doelstelling	3
1.2	Accountant	3
2	Rechtmatigheidsverantwoording	4
3	Reikwijdte rechtmatigheidscontrole	5
3.1	Het begrotingscriterium	5
3.2	Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium	5
3.3	Het voorwaarden criterium	6
4	Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens	6
4.1	Goedkeuringstolerantie	7
4.3	Rapportagegrens	7
5	Rapportering	8
5.1	College: rechtmatigheid	8
5.2	Accountant: Interimcontrole	8
5.3	Accountant: Accountantverslag	8
5.4	Controleverklaring	8
	Bijlage 1 Normenkader rechtmatigheid	9

1 Inleiding

In artikel 213 van de gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. Deze verordening is op 29 november 2012 door de raad van de gemeente Sluis. In het verlengde van deze controleverordening is dit controleprotocol opgesteld. Dit protocol regelt een aantal zaken ten aanzien van de controle jaarrekening, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Sluis.

Het controleprotocol wordt geactualiseerd als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Voor de jaarrekening 2021 is dit het geval indien het wetstraject waarin het afgeven van een verklaring over de rechtmatigheidsverantwoording bij decentrale overheden tijdig wordt afgerond. Met ingang van 2021 wordt dan de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders ("college") voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het college een verantwoording van rechtmatigheid moet opnemen in de jaarrekening in plaats van de accountant. Ten tijde van het opstellen van dit protocol is de wetwijziging voor 2021 nog niet definitief. Indien de wetwijziging wordt uitgesteld naar 2022, blijft de accountant conform voorgaande jaren verantwoordelijk voor de controle op rechtmatigheid. Desondanks volgen wij de inhoud van dit protocol en zien dit als ontwikkeljaar.

Dit protocol heeft een geldigheidsduur voor het verantwoordingsjaar 2021. Landelijke wetwijzigingen, een verzoek van de gemeenteraad of wijziging van accountant kan aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van het protocol en kunnen tevens aanleiding vormen om de controleverordening te actualiseren. Het bij dit protocol behorende normenkader Rechtmatigheid wordt jaarlijks geactualiseerd aan de Raad ter vaststelling voorgelegd.

1.1 Doelstelling

De gemeenteraad dient via het vaststellen van dit controleprotocol nadere aanwijzingen te geven aan de accountant en het college voor:

- de te hanteren goedkeuringstoleranties ten behoeve van de accountantscontrole;
- de te hanteren verantwoordingsgrens ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college;
- de rapporteringsgrens ten behoeve het opnemen en toelichten van geconstateerde onrechtmatigheden door het college in de paragraaf Bedrijfsvoering.

In de bijlage bij dit controleprotocol is het bij de controle te hanteren normenkader Rechtmatigheid vastgelegd. Dit kader wordt jaarlijks op verzoek van het college door de raad vastgesteld.

1.2 Accountant

De gemeentewet (GW), art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een accountantsverslag over de bevindingen bij de controle.

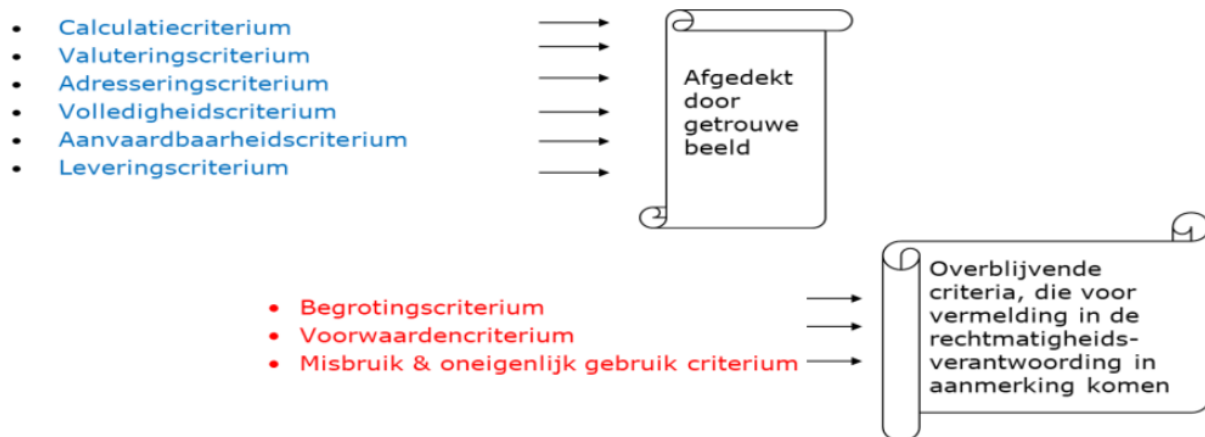
In de vergadering van 26 maart 2020 heeft de raad besloten om Baker Tilly (Netherlands) N.V. aan te wijzen als accountant voor de controle van de jaarrekening voor de boekjaren 2020 tot en met 2022, met de mogelijkheid van verlenging van tweemaal één jaar.

2 Rechtmatigheidsverantwoording

Met ingang van 2021 wordt het college verantwoordelijk voor een rechtmatigheidsverantwoording indien het wetstraject welke dit mogelijk moet maken, tijdig wordt afgerond. 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 en is op 29 november 2012 door de raad van de gemeente Sluis vastgesteld. Indien de wetswijziging hiertoe aanleiding geeft, zal deze verordening hierop worden aangepast.

De nadere invulling van het begrip rechtmatigheid ligt vast in het Besluit accountantscontrole decentrale overheid (Bado), de Notitie Rechtmatigheidsverantwoording van de commissie Bado (Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden) en de Notitie Rechtmatigheidsverantwoording van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording).

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:



De bovenste zes criteria zien toe op de getrouwheid en blijven van toepassing op het vaststellen van de jaarrekening door het college.

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt aandacht besteed aan de rechtmatigheidscriteria:

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

Deze komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording.

Rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Bijvoorbeeld: constatering van een verslaggevingsfout is geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Ook de constatering dat een post in de jaarrekening niet voldoet aan de uitgangspunten van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) hoeft niet opgenomen te worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording – als een onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het college neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening.

De accountant zal toetsen of de jaarrekening getrouw is, en toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave geeft.

Bij de controle zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (het besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden), de notitie Rechtmatigheidsverantwoording en de stellige uitspraken van de commissie BBV, bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

3 Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado) dat *“de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen “in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de gemeentelijke verordeningen”.*

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals die opgenomen zijn in het normenkader. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad.

De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. De standaardtekst zal door gemeente opgenomen worden in de jaarrekening, op het moment dat de wetgeving is aangepast.

Het kader van de (financiële) rechtmatigheidsverantwoording bestaat uit de volgende criteria:

- begrotingscriterium
- voorwaardencriterium
- misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

3.1 Het begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole is het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op het BBV wordt 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 (begrotingscriterium). 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 toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.”

Onderdeel van de rechtmatigheidsonderbouwing is vaststellen of er sprake is van dit soort overschrijdingen en of ze passen binnen het gemeentelijk beleid en met reden zijn toegelicht in de jaarrekening. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door de raad, zijn deze overschrijdingen alsnog rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is, wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording.

3.2 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 een te laag bedrag aan heffingen aan 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 (afgekort M&O) te voorkomen.

De controle richt zich op:

- Toetsing in hoeverre in bestaande procedures deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik zijn genomen alsmede de werking van de getroffen maatregelen vaststellen.
- Actualiteit van het M&O-beleid.

3.3 Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden, waarop door het college wordt getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke verordeningen.

Bij het voorwaardencriterium wordt vooral gekeken of de financiële beheershandelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving, de zogeheten recht, hoogte en duur bepalingen

In het Normenkader Rechtmatigheid zijn de interne en externe regels opgenomen, die het college in zijn controle van het voorwaardencriterium moet betrekken.

Indien en voor zover bij de controle financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsvorming uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de raad of hogere overheden vastgestelde regels en kaderstellende besluiten betreft. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie en andere dan kaderstellende collegebesluiten vallen hier buiten.

Mocht tijdens de toetsing toch blijken dat het normenkader niet juist of compleet is en dit consequenties heeft gehad voor de controles, dan geeft het college in de paragraaf Bedrijfsvoering in de jaarstukken aan welke regels het betreft. De accountant moet dit in zijn verslag bevestigen.

4 Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens

De accountant accepteert in de controle toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening.

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 getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

4.1 Goedkeuringstolerantie

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

“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 bepaald de strekking van de af te geven controleverklaring.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen. In praktijk wordt nauwelijks afgeweken van deze toleranties.

In onderstaand schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals door de gemeenteraad vastgesteld. Deze komen overeen met het wettelijk minimum en zijn overeenkomstig voorgaande jaren.

Oordeel Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	$\leq 1\%$	$>1\% < 3\%$	-	$\geq 3\%$
Onzekerheden in de controle (% lasten)	$\leq 3\%$	$>3\% < 10\%$	$\geq 10\%$	-

4.2 Verantwoordingsgrens

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het College van B&W 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 de dotaties aan de reserves”.

De gemeenteraad is vrij om binnen de eerdergenoemde bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

De gemeente Sluis kiest voor een verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten inclusief dotaties aan de reserves. Hierbij vindt aansluiting plaats met de grens van 1% voor de accountant ten behoeve van de afgifte van de goedkeurende controleverklaring (goedkeuringstolerantie).

4.3 Rapportagegrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf Bedrijfsvoering indien de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt. Het college hecht waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles.

Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting louter bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Het college rapporteert derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf Bedrijfsvoering met een toelichting vanuit haar actieve informatieverstrekking richting de raad.

Deze rapportagegrens wordt vastgesteld op € 50.000. Hiermee volgen we de ingezette lijn zoals deze voor de accountant gold tot en met boekjaar 2020 om geconstateerde onrechtmatigheden vanaf deze grens te benoemen in haar rapport van bevindingen.

De vastgestelde verantwoordings- en rapportagegrens wordt, op basis van de totale lasten van de begroting 2021, in onderstaande tabel weergegeven:

Totale lasten inclusief dotaties aan de reserves	Verantwoordingsgrens t.b.v. rechtmatigheidsverantwoording van 1%:	Rapportagegrens waarboven onrechtmatigheden worden toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering
<i>€ 74 miljoen</i>	<i>€ 740.000</i>	<i>€ 50.000</i>

5 Rapportering

5.1 College: rechtmatigheid

Vanaf 2021 rapporteert het College twee keer per jaar over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles. De eerste rapportage zal plaatsvinden over het eerste halfjaar in de 2^e Bestuursrapportage. Bevindingen zullen worden gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag. De tweede rapportage betreft de totaalrapportage in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag.

5.2 Accountant: Interimcontrole

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd. Hij betreft hierin de rapportage over de uitgevoerde interne controles over het eerste half jaar. Over de uitkomsten van deze controle en het gebruik ten behoeve van de controle van de jaarrekening 2021 wordt na afronden van de interim-controle een conceptverslag (managementletter) uitgebracht aan het college. Een afschrift van de managementletter wordt verzonden aan de Auditcommissie.

5.3 Accountant: Accountantverslag

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt over de bevindingen bij de controle van de jaarrekening een accountantsverslag uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders.

Het accountantsverslag wordt conform planning van de P&C-cyclus opgeleverd. Indien wordt afgeweken van deze planning rapporteert de accountant hierover aan de raad.

5.4 Controleverklaring

In de Controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De controleverklaring ziet toe op de getrouwheid van de jaarrekening inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het college. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Bijlage 1 Normenkader rechtmatigheid