BEEKDAELEN

CONTROLEPROTOCOL ACCOUNTANTSCONTROLE 2022

Inhoudsopgave

Inleiding **3**

1 Wettelijk kader **4**

2 Algemene uitgangspunten voor de controle **5**

3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties **6**

4 Rechtmatigheidscriteria **8**

5 Nadere uitwerking rechtmatigheidscriteria **9**

5.1 Het begrotingscriterium 9

5.2 Het M&O-criterium 9

5.3 Het voorwaarden criterium 10

5.4 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing 10

6 Rapportering accountant **11**

6.1 Interimcontrole 11

6.2 Jaarrekeningcontrole 11

6.3 Controleverklaring 11

Bijlage 1: Normenkader wet- en regelgeving. **12**

Bijlage 2 Normenkader begrotingsrechtmatigheid **13**

Bijlage 3 Afwijkingen van wet- en regelgeving **14**

Inleiding

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole 2022 moet de gemeenteraad nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Door dit controleprotocol wordt de accountantscontrole van de jaarrekening 2022 ondersteund door middel van nadere aanwijzingen van uw raad aan de externe accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuring - en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekening 2022 van de gemeente Beekdaelen.

Aan RSM Nederland Services N.V te Maastricht is de opdracht verstrekt om over de controlejaren 2019 t/m 2022 de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Beekdaelen uit te voeren.

1 Wettelijk kader

De Gemeentewet, artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meerdere 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 controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de externe accountant kan uw raad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole moeten zijn. In samenspraak met de auditcommissie en de externe accountant is hier invulling aan gegeven, hetgeen verwoord is in voorliggend controleprotocol.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in art 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant, 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;
- 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;
- 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.

Naast bovenstaande 4 punten wordt als onderdeel van het verslag van bevindingen ook gerapporteerd over:

- De inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie, gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maakt.

Nieuwe wetgeving rechtmatigheidsverantwoording.
Op dinsdag 31 mei 2022 is het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers in de Tweede Kamer met een ruime meerderheid aangenomen. De Eerste Kamer heeft 27 september 2022 ingestemd met het wetsvoorstel. 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.

Tot en met verslagjaar 2022 ontvangen wij nog een controleverklaring met twee oordelen van de accountant. Eén oordeel omtrent de getrouwheid van de jaarrekening en één oordeel omtrent de rechtmatigheid.
Met de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening geeft de accountant na 2022 alleen nog een controleverklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening af. Aangezien de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel maakt van de jaarrekening, zullen de controlewerkzaamheden van de accountant niet wezenlijk veranderen.

3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daar op 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 en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie1. 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.

Naast de kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling, ofwel 'professioneel oordeel', hanteren. De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professioneel oordeel.

De goedkeuringstolerantie (bestaande uit kwantitatieve criteria en kwalitatieve beoordeling) is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring.
Naast de goedkeuringstoleranties wordt de rapporteringtolerantie2 onderkend.
De rapporteringtolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld. De accountant richt de controle zodanig in dat wordt gewaarborgd dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. De minimumeisen zijn:

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

Op basis van de primitieve begroting 2022 van de gemeente, betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 1.052.000 en een totaal van onzekerheden van circa €3.158.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten en over eenzelfde bedrag aan fouten en onzekerheden niet zal worden gerapporteerd.

De rapporteringtolerantie wordt voor 2022:

- bij de exploitatierekening 20% van de lasten van het betreffende deelprogramma met een minimum bedrag van € 50.000;

- bij de balans 20% van de betreffende balanspost met een minimum bedrag van € 50.000.

De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringtolerantie om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen

[1] 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.
[2] De rapporteringtolerantie 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 in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen..

De rapporteringstolerantie voor de specifieke uitkeringen van de SiSa- verantwoording is voor 2022 voor zover nu bekend:

- € 12.500 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is;
- 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 is;
- € 125.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 is.

4 Rechtmatigheidscriteria

Het begrip financiële rechtmatigheid is concreet gemaakt met behulp van negen criteria. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over alle negen criteria van rechtmatigheid. 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 tot en met 2022, waarin de accountant het oordeel afgeeft.

Dit houdt in dat:

1. er vastgesteld wordt dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn (calculatiecriterium);
2. de juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld (valuteringcriterium);
3. de juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan vastgesteld is;
4. de volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, ook verantwoord zijn;
5. de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen (aanvaardbaarheidscriterium);
6. de levering heeft plaatsgevonden (ook wel aangeduid als ‘prestatielevering’);
7. de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting (begrotingscriterium);
8. voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden (voorwaardencriterium);
9. er een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats vindt met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen (M&O criterium)

- Calculatiecriterium
- Valuteringscriterium
- Adresseringscriterium
- Volledigheidscriterium
- Aanvaardbaarheidscriterium
- Leveringscriterium

Afgedekt door balans en overzicht van baten en lasten (getrouwheid)

- Begrotingscriterium
- Voorwaardencriterium
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Afgedekt door rechtmatigheidsverantwoording

5 Nadere uitwerking rechtmatigheidscriteria

5.1 Het begrotingscriterium

Begrotingsafwijkingen en –overschrijdingen behoeven autorisatie door de gemeenteraad. Volgens de Gemeentewet moeten begrotingswijzigingen tijdens het jaar zelf nog aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf aan de gemeenteraad ter autorisatie is voorgelegd, zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig.

In een aantal gevallen is het mogelijk, dat begrotingsoverschrijdingen in 2022 buiten het oordeel van de accountant gelaten worden. Dit is echter alleen mogelijk, indien ze voldoen aan onderstaande criteria. Uitgangspunt hierbij is dat de begrotingsoverschrijdingen worden beoordeeld op programmaniveau.

Begrotingsoverschrijdingen zijn onrechtmatig, maar tellen niet mee voor het oordeel:
a. Begrotingsoverschrijdingen, die kleiner zijn dan 3% van een programma
b. Begrotingsoverschrijdingen, die het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen
c. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van verplichte uitgaven
d. Begrotingsoverschrijdingen als gevolg van calamiteiten
e. Begrotingsoverschrijdingen, die het gevolg zijn van volledig onvoorziene situaties

Ten tijde van de jaarrekening zal een overzicht met mogelijke overschrijdingen ten gevolge van de hierboven genoemde situaties aan de auditcommissie worden voorgelegd.

Begrotingsoverschrijdingen, die niet buiten het oordeel van de accountant kunnen worden gehouden, worden conform de Kadernota Rechtmatigheid door de accountant gewogen. De uit de Kadernota overgenomen tabel is opgenomen in bijlage 2.

Ondanks het feit dat verslagjaar 2022 van kracht is wordt rekening gehouden met de voorschriften uit de Kadernota Rechtmatigheid 2023 van de Commissie BBV.

5.2 Het M&O-criterium

Voor bestaande procedures wordt getoetst in hoeverre deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn genomen. Daarbij is de vooronderstelling gerechtvaardigd, dat binnen de belangrijkste procedures, reeds (deels informeel) adequate maatregelen zijn getroffen ter waarborging van de getrouwheid van de financiële verantwoording.
Binnen de gemeente Beekdaelen is (nog) geen beleid vastgesteld rond misbruik en oneigenlijk (M&0) gebruik. Voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording voor verslagjaar 2023 wordt een M&O beleid door de commissie BBV geadviseerd. Het M&O beleid wordt eind 2022 intern opgesteld.

Voor de toets en uitvoering van dit beleid wordt gesteund op de Kadernota Rechtmatigheid 2023 zoals in zomer 2022 verstrekt door de Commissie BBV.

5.3 Het voorwaarden criterium

Op basis van een analyse van de begroting 2022 en de onderliggende informatie vanuit het IV3 voorschrift met financiële geldstromen zijn de volgende processen benoemd, die ten behoeve van de jaarrekeningcontrole, voor het onderdeel rechtmatigheid zullen worden getoetst. De rechtmatigheidstoets zal zich over 2022 beperken tot de aspecten die betrekking hebben op recht (harde bepalingen, waarbij 'sanctie' bestaat dat het recht wordt ontnomen) hoogte (bepalingen omtrent de berekening) en duur (termijnen van verstrekking, toekenning of werkingsperiode).

Primaire processen

a. Inkoop en aanbestedingen
b. Omgevingsvergunningen
c. Personele lasten
d. Leges Burgerzaken
e. WMO
f. Jeugd
g. Subsidies
h. Leerlingenvervoer
i. Huuropbrengsten

In bijlage 3 is een tabel weergegeven wat het effect is van een afwijking van wet- en regelgeving en de consequenties voor de rechtmatigheidsverantwoording.

5.4 Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidstoetsing

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op

- de naleving van wettelijke kaders, zoals die in de tabel "wetgeving extern" van het normenkader gemeente Beekdaelen is opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen;

- de naleving van de interne kaders, zoals die in de tabel "regelgeving intern" van het normenkader gemeente Beekdaelen is opgenomen. Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt, conform de Kadernota van de commissie BBV, uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van de financiële beheershandeling.

6 Rapportering accountant

6.1 Interimcontrole

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim controle uitgevoerd, dit ter voorbereiding op de jaarrekeningcontrole. Over de uitkomsten van de tussentijdse controle wordt middels de managementletter verslag uitgebracht aan de leiding van de organisatie. De belangrijkste bevindingen worden ook opgenomen in het verslag van bevindingen van de accountant.

6.2 Jaarrekeningcontrole

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen, via de auditcommissie, uitgebracht aan de gemeenteraad. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en werking van het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie.
Het verslag van bevindingen geeft informatie over de kwaliteit van het jaarrekeningproces en de jaarstukken als sluitstuk daarvan.

6.3 Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid, uitmondend in een oordeel over de jaarrekening.

Bijlage 1: Normenkader wet- en regelgeving.

De nummering komt overeen met de in het voorwaardencriterium benoemde processen.

Nr.	Proces	Wetgeving extern	Verordening/besluit/ beleidsregel	Programma/ paragraaf
5.3.a	Inkopen en aanbestedingen	Europese aanbestedingsregels Aanbestedingswet	Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Beekdaelen 2020	Diverse programma's
5.3.b	Omgevings-vergunningen	WABO Bouwbesluit	Legesverordening gemeente Beekdaelen 2022 Bouwverordening Beekdaelen 2021	Programma Volkshuisvesting, milieu, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
5.3.c	Personele lasten	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) Fiscale wetgeving Sociale verzekeringswetten CAO Gemeenten Zorgverzekeringswet Wet normering topinkomens	Uitkering- en pensioenverordening wethouders Bezoldiging en eindejaarsuitkering van wethouders en de vergoeding van raads- en commissieleden	Paragraaf bedrijfsvoering
5.3.d	Leges Burgerzaken	Paspoortwet Paspoortuitvoerings-regeling Nederland	Legesverordening gemeente Beekdaelen 2022	Programma Algemeen Bestuur en Ondersteuning
5.3.e	WMO	WMO 2015	Verordening Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Beekdaelen 2022.	Programma Sociaal Domein
5.3 f	Jeugd	Jeugdwet	Verordening Jeugdhulp gemeente Beekdaelen 2021.	Programma Sociaal Domein
5.3.g	Subsidies	AWB	Algemene subsidieverordening gemeente Beekdaelen 2020 Nadere subsidieregeling welzijnssubsidies Beekdaelen	Programma Sociaal Domein
5.3 h	Leerlingenvervoer	Wet op het primair onderwijs Wet op het voortgezet onderwijs Wet op expertisecentra	Verordening Leerlingenvervoer Beekdaelen 2019	Programma Onderwijs, sport en cultuur
5.3 i	Huuropbrengsten	BW titel 4	Geharmoniseerd accommodatiebeleid.	Diverse programma's Sportaccommodaties (voetbal, hockey, tennis). Overige (brandweer, Horeca, gemeenschapshuizen etc) niet geharmoniseerd.

Bijlage 2 Normenkader begrotingsrechtmatigheid

Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	**Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel**	**Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel**
1. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men tegen beter weten in geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
2. Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn gesignaleerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.		X
3. Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten. Bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
4. Kostenoverschrijdingen bij open einde (subsidie) regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.	X	
5. Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen		X
6. Kostenoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente ervoor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. - geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar - geconstateerd na verantwoordingsjaar	 X	 X
7. Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. - jaar van investeren - afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	 X	 X

De overschrijdingen uit bovenstaande tabellen worden in de jaarrekening afzonderlijk toegelicht.

Bijlage 3 Afwijkingen van wet- en regelgeving

Afwijkingen van wet- en regelgeving **Betreffen:**	**Niet opnemen in de rechtmatigheids-verantwoording**	**Wel opnemen in de rechtmatigheids-verantwoording**
Bepalingen in wet- en regelgeving worden niet nageleefd (voorwaardencriterium), 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 (voorwaardencriterium), 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	