

Gemeente Nijkerk

Beleidskader Rechtmatigheid en Accountantscontrole (Controleprotocol) 2021

Oktober 2021

Inhoudsopgave

1. Algemeen	1
1.1 Inleiding	2
1.2 Doelstelling	2
1.3 Wettelijk kader	2
2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)	2
3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties	3
3.1 Algemeen	3
3.2 Goedkeuringstoleranties	3
3.3 Rapporteringstoleranties	3
4. Reikwijdte van de accountantscontrole op de rechtmatigheid	3
5. Normenkader rechtmatigheid	4
6. Overleg, rapportage en communicatie accountant	4
6.1 Voorbereidingsoverleg	4
6.2 Interim-controles	4
6.3 Verslag van bevindingen	4
6.4 Uitgangspunten voor de rapportagevorm	4
6.5 Accountantsverklaring	4
7. Hardheidsclausule	5
Bijlage 1 : Toelichting rechtmatigheidscriteria	6
Bijlage 2: Normenkader rechtmatigheid	8

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Bij besluit van 10 november 2020 heeft de raad aan Eshuis Accountants & Adviseurs opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in art. 213 van de Gemeentewet uit te voeren. In dit controleprotocol wordt ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole in hoofdlijnen een aantal zaken nader geregeld door de gemeenteraad. Het object van controle is de jaarrekening en het gevoerde financieel beheer.

1.2 Doelstelling

Het voorliggende controleprotocol geeft het kader/programma van nadere aanwijzingen van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekeningen van de gemeente Nijkerk. Object van controle zijn de jaarstukken en het gevoerde financieel beheer.

1.3 Wettelijk kader

Conform artikel 213 lid 2 van de Gemeentewet wijst de raad een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393 eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met 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 te hanteren goedkeuringstoleranties en (afwijkende) rapporteringstoleranties. Tevens wordt in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is. De voor de toetsing door de accountant relevante wet- en regelgeving is in dit controleprotocol opgenomen.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Conform artikel 213 van de Gemeentewet is de controle van de jaarrekening door de accountant gericht op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten als ook de grootte en samenstelling van het vermogen (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;
- de inrichting van het financieel 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 het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) als bedoeld in artikel 186 Gemeentewet;
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening (dit wil zeggen het beschrijvende deel is in overeenstemming met het cijfermatige deel).

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

3.1 Algemeen

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt zich op het ontdekken van belangrijke fouten. Hij baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

De accountant richt zijn controle zo in dat rekening wordt gehouden met de rapporteringstoleranties om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die het vastgestelde bedrag overschrijden en alle vastgestelde onderwerpen ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

3.2 Goedkeuringstoleranties

De raad geeft de accountant de volgende algemene goedkeuringstoleranties mee om te rekenen in de controle. Deze toleranties zijn gelijk gesteld aan het wettelijk minimum.

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

De tolerantie wordt bepaald op basis van de bruto lasten (inclusief de toevoegingen aan reserves) opgenomen in de jaarrekening.

3.3 Rapporteringstoleranties

De rapporteringstoleranties zijn gelijk gesteld aan de goedkeuringstoleranties. Dit houdt in dat de accountant alle geconstateerde fouten en onzekerheden die dit bedrag te boven gaan rapporteert in zijn verslag van bevindingen. Overschrijdingen van de goedkeuringstoleranties worden tot uitdrukking gebracht in de strekking van de accountantsverklaring.

4. Reikwijdte van de accountantscontrole op de rechtmatigheid

De accountant richt zich bij de controle op negen rechtmatigheidscriteria: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium, het misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium, het calculatiecriterium, het valueringscriterium, het adresseringscriterium, het volledigheidscriterium, het aanvaardbaarheidscriterium en het leveringscriterium. De laatste zes criteria worden al gezien vanuit de bestaande getrouwheidscontrole.

Naast de laatstgenoemde zes criteria is de accountantscontrole voor de oordeelsvorming op de rechtmatigheid van het financieel beheer extra gericht de eerste drie rechtmatigheidscriteria. Dit zijn:

1. Het begrotingscriterium
2. Het voorwaardencriterium
3. Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O-criterium).

De raad geeft met dit protocol invulling aan de reikwijdte en uitsluitingen van het begrotingscriterium en het voorwaardencriterium. Voor het M&O-criterium is geen beleidskader vastgesteld. M&O-maatregelen zijn verwerkt in processen en procedures die dienen te waarborgen dat relevante gegevens juist, tijdig en volledig worden verkregen.

5. Normenkader rechtmatigheid

Om richting te geven aan de accountantscontrole is het noodzakelijk tot een afbakening te komen van de te controleren onderwerpen die van belang zijn voor de accountantscontrole. De accountantscontrole op rechtmatigheid maakt gebruik van het normenkader. Het normenkader bestaat uit een overzicht van externe wetgeving en interne regelgeving die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen en wordt jaarlijks geactualiseerd. Voor het geactualiseerde normenkader wordt verwezen naar bijlage 2.

6. Overleg, rapportage en communicatie accountant

6.1 Voorbereidingsoverleg

Conform artikel 7 lid 1 van de verordening op de auditcommissie worden ter voorbereiding op de controle van het lopende jaar in augustus/september in de auditcommissie desgewenst aanvullende afspraken gemaakt over de uit te voeren accountantscontrole voor het lopende jaar.

6.2 Interim-controles

In de tweede helft van het boekjaar voert de accountant een interim-controle uit. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een verslag uitgebracht aan het college met een afschrift naar de raad.

6.3 Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een accountantsverklaring en een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad met een afschrift naar het college.

In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

Alvorens deze rapportage naar de raad te zenden wordt het rapport eerst voorgelegd aan het college. Het college heeft de mogelijkheid te reageren en kanttekeningen te plaatsen bij de constatering in het (concept-)verslag van bevindingen (toepassen van hoor- en wederhoor). Daarnaast wordt de jaarrekeningrapportage in aanwezigheid van de accountant, en voorafgaand aan de raadsbehandeling, besproken in de Auditcommissie.

6.4 Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Gesignaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaardencriterium, etc.).

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

6.5 Accountantsverklaring

In de accountantsverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze accountantsverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

7. Hardheidsclausule

Het normenkader is zorgvuldig opgesteld. Echter, het is onmogelijk te garanderen dat dit kader hiermee compleet is. Dit betekent dat in die gevallen waarin de interne wet-en regelgeving, zoals die is opgenomen in het normenkader, niet voorziet is het College gemandateerd om beslissingen te nemen. Deze beslissingen worden verantwoord in de jaarrekening.

Bijlage 1 : Toelichting rechtmatigheidscriteria

Begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. Met de controle op de juiste toepassing van het begrotingscriterium wordt getoetst of het budgetrecht van de gemeenteraad is gerespecteerd. Het begrotingscriterium richt zich primair op de baten en lasten op programmaniveau.

Het bestaande beleid van de raad wordt afgeleid uit:

- de programmabegroting met toelichting
- de begrotingswijzigingen met toelichting, waarbij de 1^e en 2^e Bestuursrapportage en andere raadsbesluiten in de begroting zijn verwerkt.

<i>Bij het operationaliseren van rechtmatigheid worden verschillende categorieën afwijkingen onderscheiden:</i>	<i>Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel</i>	<i>Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel</i>
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
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
Kostenoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
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	
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
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 er voor 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

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
--	---	---

Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium richt zich op het handelen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Aangezien de hoeveelheid wet- en regelgeving te groot is om een volledige controle op de naleving hiervan mogelijk te maken, stelt de raad kaders ten aanzien van de omvang en invulling van de controle-opdracht aan de accountant.

A. Kader omvang van de controle

Met betrekking tot de omvang van de controle is een controleprogramma opgesteld, waarbij de lijst van interne regelgeving (= bijlage 2 bij dit protocol) door de accountant zoveel mogelijk wordt ingepast bij de controle van de relevante bedrijfsprocessen.

B. Kader invulling controleopdracht

Met betrekking tot de invulling van de controle is een kader opgesteld, waarbij de volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij de controleopdracht aan de accountant:

- a. Niet-financiële verordeningen worden buiten beschouwing gelaten bij het rechtmatigheidsoordeel;
- b. (Deels) financiële verordeningen worden alleen beoordeeld op artikelen waaruit financiële beheershandelingen volgen;
- c. Gemeentelijke beleidsnota's worden buiten beschouwing gelaten bij het rechtmatigheidsoordeel, tenzij de raad anders heeft aangegeven in een verordening;
- d. Collegebesluiten worden alleen beoordeeld wanneer deze een uitwerking zijn van hogere wet- en regelgeving, besluiten van de raad én er tevens financiële beheershandelingen uit volgen;
- e. De Financiële verordening en de Controleverordening (art. 212, 213 Gemeentewet), worden integraal als basisdocumenten betrokken in de controle.

Na afloop van elk jaar wordt de raad via een raadsinformatiebrief in kennis gesteld van het door het college vastgestelde normenkader (de gemeentelijke regelgeving op de betreffende gebieden/de verordeningen), voortvloeiend uit het voorwaardencriterium.

Bijlage 2: Normenkader rechtmatigheid

Het normenkader bestaat uit een overzicht van externe wetgeving en interne regelgeving die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen. Hieronder treft u het normenkader aan, zoals dat gebruikt wordt voor de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening.

Nr.	Proces	Extern/intern	Regelgeving / verordening
	Financiële administratie Begrotingswijzigingen Debiteurenbeheer Belastingen	Extern Extern Extern Extern Extern Extern Extern Intern	Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) Gemeentewet Wet financiële verhouding Wet Gemeentelijke schuldsanering Wet op de Omzetbelasting Wet op het BTW Compensatiefonds (BCF) Wet op de Vennootschapsbelasting Financiële verordening gemeente Nijkerk 2019
	Treasury	Extern Extern Extern Extern Extern Intern Intern Intern	Wet financiering decentrale overheden (FIDO) Wet Houdbare overheidsfinanciën (Hof) Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden Regeling schatkistbankieren decentrale overheden Besluit Leningsvoorwaarden lagere overheid Treasurystatuut Verordening Duurzaamheidslening Verordening Starterslening 2018
	Inkopen en aanbestedingen	Extern Extern	Aanbestedingswet 2012 EU-aanbestedingsregels en -richtlijnen
	Belastingen en heffingen	Extern Extern Extern Extern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Intern	Algemene wet inzake Rijksbelastingen Wet waardering onroerende zaken Algemene termijnwet Invorderingswet 1990 Verordening OZB 2021 Verordening toeristenbelasting 2021 Verordening hondenbelasting 2021 Verordening precariobelasting Verordening lijkbezorgingsrechten 2021 Verordening rioolheffing 2021 Verordening afvalstoffenheffing 2021 Verordening forensenbelasting 201 Verordening parkeerbelasting 2021 Verordening kade, lig en havengelden 2021
	Personeel en salarisadministratie	Extern Extern Extern Extern Extern Extern Extern Extern Intern Intern Intern	Ambtenarenwet Wet op de loonbelasting Sociale verzekeringswetten Pensioenwet CAR/UWO Werkkostenregeling (WKR) Wet normering topinkomens (WNT) Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden Verordening rechtspositie wethouders raad en commissieleden 2019 Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Nijkerk 2018 Verordening outplacement gewezen wethouders, laatst gewijzigd april 2006

		Intern Intern	Gedragscode voor de leden van de raad Gedragscode voor de wethouders en burgemeester
	Subsidies	Extern Intern Intern Intern Intern Intern	Algemene wet Bestuursrecht (AWB) Algemene Subsidieverordening Nijkerk Subsidieregeling Cofinanciering incidentele welzijnsactiviteiten Subsidieregeling Welzijn Subsidie Groene daken Subsidieregeling Verkeersveiligheid
	Omgevingsvergunningen	Extern Extern Extern Extern Intern	Wet algemene bepalingen (Wabo) Woningwet Wet Ruimtelijke Ordening Wet Natuurbescherming Legesverordening 2021
	Sociaal Domein Uitkeringen en inkomensondersteuning en participatiewet Jeugdzorg Wet maatschappelijke ondersteuning	Extern Extern Extern Intern Intern Intern Intern Intern Intern Extern Extern Intern Extern Extern Intern	Participatiewet Wetzijswet IOAW en IOAZ Afstemmingsverordening IOAW en IOAZ 2013 Maatregelenverordening IOAW en IOAZ Handhavingsverordening gemeentelijke uitkeringen sociale zekerheid 2015 Tegenprestatieverordening Verordening Meedoen 2017 Verordening Inkomenstoelag Jeugdwet Wet gemeenschappelijke regelingen Verordening jeugdhulp Uitvoeringsbesluit Wmo Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) Verordening maatschappelijke ondersteuning 2019
	Grondexploitaties	Extern Intern Intern Intern	Besluit ruimtelijke ordening Nota Grondprijsbeleid 2021 Nota Maatschappelijk vastgoed Nijkerk Nota Bovenwijkse en Bovenplanse Voorzieningen
	Onderwijs (onderwijshuisvesting & leerlingenvervoer)	Extern Extern Extern Intern Intern Intern	Wet op het primair onderwijs Wet op het voortgezet onderwijs Wet op de expertisecentra Verordening leerlingenvervoer 2018 Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs 2014 Integraal Huisvestingsplan Primair en Voortgezet Onderwijs
	Leges burgerzaken	Extern Extern Intern	Wet basisregistratie personen (BRP) Paspootwet Legesverordening 2021
	Overige	Intern Intern Intern Intern Intern Intern	Wegsleeperverordening gemeente Nijkerk Parkeerfondsverordening Algemene verordening ondergrondse infrastructuur Nijkerk Verordening nadeelcompensatie kabels en leidingen Nijkerk Verordening bedrijveninvesteringszone centrum Hoevelaken 2017-2021 Verordening bedrijveninvesteringszone binnenstad Nijkerk 2018-2022