

Controleprotocol Eijsden-Margraten 2022

Inleiding

Op 29 september 2015 is de vigerende Controleverordening Eijsden-Margraten 2015 (ex artikel 213) vastgesteld. Het controleprotocol is een jaarlijkse uitwerking van deze verordening.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeente een aantal zaken nader regelen. Dit controleprotocol heeft als doel de accountant nadere aanwijzingen te geven over de reikwijdte van de accountantscontrole, het daarbij geldende normenkader en de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2022 van de gemeente Eijsden-Margraten.

Er gelden algemene uitgangspunten in het kader van getrouwheid en rechtmatigheid voor de controle op de jaarrekening. De controle van de jaarrekening is gericht op het geven van een oordeel over:

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

Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. Niet ieder document of iedere financiële handeling wordt gecontroleerd, maar de accountant richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten, lasten, balansmutaties en financiële beheers handelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie.

De goedkeuringstolerantie wordt als volgt gedefinieerd: het bedrag dat de som der fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in de jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed.

Het verschil tussen fouten en onzekerheden is dat van de controlebevindingen betreffende fouten onbetwist vaststaat dat deze zonder correctie tot een fout in de jaarrekening zullen leiden, terwijl bij onzekerheid de invloed van de controlebevinding op de jaarrekening kan worden betwist.

Naast de goedkeuringsrapportages wordt ook de rapporteringstolerantie onderkend. De rapportagetolerantie 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.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden zijn voorschriften opgenomen t.a.v. de oordeelsvorming over de jaarrekening door de accountant.

In onderstaande tabel worden de minimumeisen vermeld:

Tabel 1

| Goedkeuringstolerantie | Goedkeurend | Beperking | Oordeelonthouding | afkeurend |
|--|-------------|------------|-------------------|-----------|
| Fouten in jaarrekening (% lasten) | <_ 1% | > 1% < 3% | | >_ 3% |
| Onzekerheden in de controle (% lasten) | <_ 3% | > 3% < 10% | >_ 10% | |

Het is mogelijk om van de minimale goedkeuringstoleranties af te wijken. Dit zou betekenen dat de tolerantie scherper gesteld kan worden. In het programma van eisen voor de benoeming van de accountant is echter uitgegaan van de minimale goedkeuringstolerantie, zoals opgenomen in het besluit accountantscontrole decentrale overheden. Er zijn geen redenen om van deze normen af te wijken. Vandaar dat wij u voorstellen om de in tabel 1 gehanteerde maatstaven ook bij de controle van de jaarrekening 2022 toe te passen.

Voor de accountantscontrole over de jaarrekening 2022 betekent dit concreet het volgende:

1. de goedkeuringstolerantie ten aanzien van de fouten in de jaarrekening is vastgesteld op 1% van de totale lasten van de primitieve begroting 2022. Dit betekent $1\% \times \text{€ } 61.708.734 = \text{€ } 617.087$,
2. de goedkeuringstolerantie is ten aanzien van onzekerheden in de controle vastgesteld op 3% van de totale lasten van de primitieve begroting 2022. Dit betekent $3\% \times \text{€ } 61.708.734 = \text{€ } 1.851.262$,
3. naast de zogenaamde goedkeuringstolerantie rapporteert de accountant over alle individuele fouten groter dan 0,1% van de totale lasten van de primitieve begroting. Dit betreffen geconstateerde fouten in de jaarrekening die niet hersteld zijn.

NB: bij het controleren van de jaarrekening 2022 wordt uitgegaan van de werkelijk verantwoorde lasten in 2022 om de goedkeuringstolerantie te bepalen.

Met ingang van het boekjaar 2006 is de gemeente op grond van wettelijk voorschrift verplicht de verantwoordingsinformatie voor een groot aantal specifieke uitkeringen op te nemen in de zogenoemde SISA-bijlage bij de jaarrekening. Voor de accountantscontrole op deze specifieke uitkeringen zijn door het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koningsrelaties nadere aanwijzingen gegeven in de vorm van een toetsingskader en de nota verwachtingen accountantscontrole 2022. Geconstateerde fouten en onzekerheden dienen op grond van dit besluit in het verslag van bevindingen te worden opgenomen, indien de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering wordt overschreden:

1. € 12.500 indien de omvangbasis kleiner of gelijk is aan € 125.000
2. 10% indien de omvangbasis groter is dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk is aan € 1.000.000
3. € 125.000 indien de omvangbasis groter is dan € 1.000.000.

Reikwijdte accountantscontrole

Voorafgaand aan de accountantscontrole kan in overleg met de accountant vastgesteld worden aan welke posten van de jaarrekening, de posten van deelverantwoordingen, de gemeentelijke producten of de gemeentelijke organisatieonderdelen bij de controle specifieke aandacht moet worden besteed en welke rapporteringstoleranties daarbij moeten worden gehanteerd.

Aangezien de accountant de controle zo inricht dat alle onrechtmatigheden die de rapporteringstoleranties overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen, adviseren wij u om de accountant geen extra aandacht aan specifieke controles te laten besteden. Dit laat onverlet dat er wel aandacht besteed wordt aan controles in het sociaal domein (cf. voorgaande jaren).

Normenkader

Er is een overzicht opgesteld met de in het kader van de rechtmatigheid te toetsen algemene (externe) en specifieke (interne) wet- en regelgeving geldend voor de gemeente Eijsden-Margraten. Dit overzicht wordt na iedere college- en raadsvergadering geactualiseerd. In bijgaand normenkader zijn de wijzigingen tot 1 januari 2022, die betrekking hebben op boekjaar 2022, opgenomen. Dikgedrukt staan de voor 2022 nieuwe verordeningen / beleidsstukken vermeld.

Er vindt een toets plaats op basis van het normenkader. Deze toets ziet op de financiële rechtmatigheid van de verantwoording. Door het opstellen van het normenkader wordt een kader geboden voor de reikwijdte van de accountantscontrole zoals vastgelegd in artikel 213 van de Gemeentewet.

Rechtmatigheidscriteria

Voor de oordeelsvorming van het financieel beheer wordt, naast de getrouwheidscriteria, aandacht besteed aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. het voorwaardencriterium.
2. het begrotingscriterium
3. het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Het voorwaardencriterium

Het voorwaardecriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/ voorwaarden zijn afkomstig uit diverse interne en externe regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Baten, lasten en balansmutaties zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de eigen gemeentelijke regelgeving.

Door de raad zijn in de verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen. Met het vaststellen van de reikwijdte van de rechtmatigheidstoets door de accountant in dit controleprotocol wordt het voorwaardencriterium nader uitgewerkt. De interne controle met betrekking tot de rechtmatigheid zal worden uitgevoerd aan de hand van het interne controleplan.

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is verder uitgewerkt in de Kadernota rechtmatigheid 2022 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Voor de afsluitende oordeelsvorming is het van belang in hoeverre begrotingsoverschrijdingen passen binnen het door de gemeenteraad geformuleerde beleid en/of gecompenseerd worden door aan de lasten gerelateerde hogere inkomsten. Het bepalen of begrotingsoverschrijdingen al dan niet verwijtbaar zijn, is voorbehouden aan de raad, Zie voor bepaling hiervan de onderstaande tabel, zoals ook is opgenomen in de kadernota rechtmatigheid 2021.

| <i>Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingswijzigingen worden onderkend</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 de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in de regelgeving 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 begrotingsinpassing 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 inzien van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld na een belastingheffing). 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 | | X |
| Geconstateerd na verantwoordingsjaar | X | |
| Kostenoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investerings) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- of financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. | | |
| Jaar van investeren | | X |
| Afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren | X | |

De Raad stelt met de vaststelling van het controleprotocol beleid en regels vast inzake begrotingsafwijkingen met betrekking tot de vraag in hoeverre de accountant deze moet meewegen in zijn oordeel. Begrotingsafwijkingen die het gevolg zijn van mutaties in realisatie van de kostenverdeelstaat worden niet meegenomen in het rechtmatigheidsoordeel van de accountant.

Het misbruik en oneigenlijk criterium

Misbruik en oneigenlijk gebruik is 1 van de 9 criteria waarop de jaarrekening van de gemeente wordt getoetst.

Het begrip misbruik en oneigenlijk gebruik wordt door de Commissie BBV in de Kadernota rechtmatigheid 2022 als volgt omschreven:

Misbruik: 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.

Oneigenlijk gebruik: 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.

In deze definities gaat het met name over misbruik en oneigenlijk gebruik door inwoners en bedrijven (extern). In het vervolg nemen we ook expliciet het mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik door ambtenaren (intern) mee. In de Kadernota Rechtmatigheid 2022 is dit aangemerkt als fraude in het kader van de controle van de jaarrekening en wordt hier het volgende over geschreven:

De accountant heeft een verantwoordelijkheid met betrekking tot fraude in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit type fraudes omvat opzettelijke handelingen door één of meerdere personen binnen de gemeente, waarbij gebruik wordt gemaakt van misleiding teneinde een onrechtmatig of onwettig voordeel te behalen

Dit criterium dekt samen met het begrotingscriterium en voorwaardencriterium de financiële rechtmatigheid af. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording zijn dit de criteria waarop het college de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening verantwoordt aan de raad. Dit criterium is, net als de andere criteria, niet nieuw. In de financiële verordening wordt aangegeven dat het college verantwoordelijk is voor het vastleggen van beleid en interne regels op dit gebied.

In de financiële verordening van de gemeente Eijsden-Margraten 2017 is het volgende opgenomen:

Artikel 21 Financiële organisatie

1. Een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
2. De verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
3. Het college stelt interne regels vast door de inkoop en aanbesteding van werken, diensten en leveringen;
4. Het college stelt een interne visie vast voor de resultaatgerichte en beheersbare organisatie: het control raamwerk;
5. Het college legt de regelgeving voor de financiële organisatie vast in:
 - a. De nota inkoop en aanbesteding;
 - b. De budgethoudersregeling;
 - c. De mandaatregeling.

Deze nota geeft invulling aan de bovenstaande genoemde opdracht aan het college.

Rapportagemomenten van de accountant

Twee keer per jaar vindt er een accountantscontrole plaats. Aan het einde van het jaar is dat de interim controle en aan het begin van het daarop volgende jaar de jaarrekeningcontrole. Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt:

Managementletter

De managementletter wordt na afronding van de interim controle opgeleverd door de externe accountant aan het college van B&W. Dit document bevat mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten over de processen en procedures en overige van belang zijnde onderwerpen. De reactie op de managementletter wordt vastgesteld door het college van B&W. In het verslag van bevindingen naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole komen de (eventueel) uit de managementletter voortvloeiende significante bevindingen aan bod.

Verslag van bevindingen (accountantsverslag)

Dit document wordt na afronding van de jaarrekeningcontrole opgesteld. Het verslag van bevindingen beantwoordt de vraag of de inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast bevat het verslag van bevindingen de fouten, onzekerheden en/of verbeteringen op het gebied van verslaglegging, rekening houdend met de afgesproken rapporteringstolerantie. Tenslotte wordt hierin de relatie tussen goedkeuringstolerantie en feitelijke bevindingen gelegd.

De accountant bespreekt, conform de controleverordening Eijdsden-Margraten 2015, voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met (een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging van) de raad (commissie P&C).

Het verslag van bevindingen wordt vastgesteld door de Raad.

Controleverklaring

Ook deze verklaring wordt opgesteld na afronding van de controle op de jaarrekening. De controleverklaring geeft een oordeel over de mate waarin de jaarrekening een getrouw beeld geeft in overeenstemming met de verslagleggingsvoorschriften en of er wordt voldaan aan de eisen van rechtmatigheid. De controleverklaring wordt vastgesteld door de Raad.

Bijlage 1: Overzicht normenkader 2022