

Controleprotocol 2022

Gemeente Eemsdelta



Datum: juni '22
Opgesteld door: Team Concerncontrol

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Doelstelling	3
1.2	Wettelijk kader	3
2.	Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid en rechtmatigheid).....	4
3.	Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties	4
3.1	Algemeen	4
3.2	Te hanteren toleranties voor de Gemeente Eemsdelta.....	5
3.3	Begrip rechtmatigheid	6
4.	Rapportering accountant.....	7
5.1	Interim-controle	7
5.2	Accountantsverslag.....	7
5.3	Controleverklaring.....	7
5.	AVG / Persoonsgegevens.....	8
6.	Hardheidsclausule.....	8

1. Inleiding

In 2020 heeft de aanbesteding accountantsdiensten plaats gevonden. De raad heeft besloten om de opdracht voor de accountantscontroles voor de jaren 2020 en 2021 aan BDO-accountants en adviseurs te verstrekken. Deze overeenkomst is destijds ondertekend door de voormalige gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum, SANOG, WPF, GemCC en WO-DEAL namens de Gemeente Eemsdelta. De Gemeente Eemsdelta heeft de eenzijdige optie om deze overeenkomst met twee jaren te verlengen. Voor de jaarrekeningcontrole van voor het boekjaar 2022 is gebruik gemaakt van deze optie, wat betekent dat BDO ook de accountantscontrole over boekjaar 2022 zal uitvoeren.

Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole worden een aantal zaken in hoofdlijnen in dit controleprotocol geregeld. Het controleprotocol geeft de kaders aan waarbinnen de accountant de jaarrekeningcontrole uitvoert. In wet- en regelgeving en de aanbesteding is al veel geregeld voor de inhoud van de accountantscontrole. In het controleprotocol kan de raad nadere kaders aangeven waarbinnen de accountant de jaarrekeningcontrole uitvoert. De belangrijkste zaken die in het controleprotocol worden vastgelegd zijn de te hanteren goedkeuring- en rapporteringstoleranties en de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole.

Object van controle is de jaarrekening en daarmee tevens het financieel beheer over het jaar zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de Gemeente Eemsdelta. Dit controleprotocol is enkel geldig voor het verantwoordingsjaar 2022, in lijn met de kadernota 2022. Landelijke wetswijzigingen, een verzoek van de gemeenteraad of wijziging van accountant kunnen aanleiding geven tot tussentijdse aanpassing van het protocol en kunnen tevens aanleiding vormen om de controleverordening te actualiseren. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd aan de raad ter kennisgeving voorgelegd.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol, inclusief het normenkader, 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 van de Gemeente Eemsdelta.

1.2 Wettelijk kader

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 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 goedkeuring- en rapporteringstoleranties. Door middel van dit controleprotocol worden aan de accountant nadere aanwijzingen gegeven over de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de Gemeente Eemsdelta.

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

Zoals in art. 213 GW is voorgeschreven, zal de controle van de in art. 197 GW bedoelde jaarrekening worden uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant. De controle is gericht op het afgeven van een oordeel over:

- De getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten (resultatenrekening) en de activa en passiva (balans);
- 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 en besluiten;
- 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 de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in art. 186 GW (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- De verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213 zesde lid GW (Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden) alsmede de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV en de Richtlijnen voor de Accountantscontrole van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het 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 gemeentelijke verordeningen".

3. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

3.1 Algemeen

De accountant accepteert in de controle bepaalde 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 en de financiële beheershandelingen met een belang groter dan de vastgestelde goedkeuringstolerantie. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statistische deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. De gemeenteraad mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. De minimeisen zijn:

	goedkeurend	met beperking	oordeel-onthouding	afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van lasten)	≤ 1%	> 1% < 3%	–	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% van lasten)	≤ 3%	> 3% < 10%	≥ 10%	–

Goedkeuringstolerantie

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 strekking van de af te geven controleverklaring, zoals in de bovenstaande tabel met minimeisen is aangegeven.

Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstolerantie wordt ook een rapporteringstolerantie onderkend. De rapporteringstolerantie 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 rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld een percentage van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag. De rapporteringstoleranties kunnen zich ook verder toespitsen op die elementen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt. De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van de genoemde 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.

Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage bij de jaarrekening)

De gemeente is 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 BZK nadere aanwijzingen gegeven in de vorm van een toetsingskader en nota verwachtingen accountantscontrole. Voor de bij de specifieke uitkeringen te hanteren rapporteringstoleranties zijn in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden voorschriften opgenomen. 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:

Omvang specifieke uitkering	Rapporteringstolerantie
$\leq \text{€ } 125.000$	€ 12.500
$> \text{€ } 125.000$ en $< \text{€ } 1.000.000$	10% van de specifieke uitkering
$\geq \text{€ } 1.000.000$	€ 125.000

Daarnaast dient de accountant voor de controle van de WNT-verantwoording een lagere materialiteit te hanteren zoals is voorgeschreven in het controleprotocol WNT. Deze materialiteit bedraagt het verschil tussen het individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum en de werkelijke bezoldiging, met een minimum van € 5.000 en een maximum van € 10.000.

3.2 Te hanteren toleranties voor de Gemeente Eemsdelta

Voor de accountantscontrole op de jaarrekening van de Gemeente Eemsdelta wordt de goedkeuringstolerantie gelijkgesteld aan de minimumeisen zoals opgenomen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden. Dit betekent een tolerantie van 1% voor fouten (1% van de lasten inclusief resultaatbestemming) en 3% voor onzekerheden (3% van de lasten inclusief resultaatbestemming). Dit percentage geldt zowel voor de getrouwheid als rechtmatigheid van de jaarrekening.

Op basis van de begroting 2022 (totale lasten €324 miljoen) betekenen bovengenoemde percentages dat een maximum aan fouten in de jaarrekening van circa € 3,2 miljoen en een maximum aan onzekerheden van circa €9,7 miljoen euro de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. De tolerantie wordt jaarlijks op basis van de werkelijke cijfers definitief achteraf bepaald. Voor de rapporteringstolerantie stelt de raad als maatstaf dat de accountant elke fout of onzekerheid groter of gelijk aan 5% van de goedkeuringstolerantie voor

fouten rapporteert. Voor 2022 zal de rapporteringstolerantie op basis van de begroting circa € 162.000 zijn. Dit bedrag betreft een inschatting op basis van de begroting, de daadwerkelijke tolerantie zal enigszins afwijken, gezien deze wordt gebaseerd op de definitieve cijfers over 2022.

3.3 Begrip rechtmatigheid

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden 9 rechtmatigheidscriteria onderkend. De meeste hiervan gelden ook voor het getrouwheidsonderzoek. Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer zal door de accountant extra aandacht besteed moeten worden aan de volgende rechtmatigheidscriteria:

1. begrotingscriterium;
2. misbruik en oneigenlijk gebruikcriterium;
3. voorwaardencriterium;
4. calculatiecriterium;
5. valuteringscriterium;
6. adresseringscriterium;
7. volledigheidscriterium;
8. aanvaardbaarheidscriterium; en
9. leveringscriterium.

In het kader van de controle op de getrouwheid wordt al aandacht besteed aan de onderste zes criteria. De bovenste drie zijn specifiek gericht op rechtmatigheid, deze drie worden hieronder nader toegelicht:

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 (zoals door de raad vastgesteld uiterlijk op 31 december van het betreffende begrotingsjaar) is er, 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.

2. M&O-criterium (misbruik en oneigenlijk gebruik)

Gemeenten zullen een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben. 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 een gemeente geen toereikend M&O-beleid voert kan dit gevolgen hebben voor het accountantsoordeel. 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. Op dit moment beschikt de Gemeente Eemsdelta nog niet over een M&O beleidsstuk, deze zal voor het einde van het boekjaar worden opgesteld.

3. Voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden. Waarop door de accountant moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en in 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 precieze invulling verschilt per wet respectievelijk regeling respectievelijk verordening. Voor alle geldstromen dient ondubbelzinnig vast te staan welke voorwaarden erop van toepassing zijn. De door hogere overheden gestelde voorwaarden liggen vaak volledig vast. Dit geldt echter niet voor de voorwaarden in de gemeentelijke regelgeving. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het huidige informele beleid wordt bekrachtigd en er met name jegens derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

De accountant stelt zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de jaarrekening vast.

4. Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant als volgt:

5.1 Interim-controle

In het najaar (september/oktober) wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd, waarbij de opzet, het bestaan en de werking van de verschillende processen wordt gecontroleerd. Over de uitkomsten van deze werkzaamheden wordt door de externe accountant een verslag uitgebracht middels de managementletter. De afdelingen concern control en financiën van de Gemeente Eemsdelta zijn coördineren dit proces, maar de gehele organisatie is verantwoordelijk voor het opleveren van de gevraagde stukken.

5.2 Accountantsverslag

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt ter afronding van de controle een accountantsverslag (rapport van bevindingen) uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college van burgemeester en wethouders. Middels het accountantsverslag legt de accountant verantwoording af over het resultaat van de uitgevoerde werkzaamheden en bevindingen in het kader van de jaarrekening. In het accountantsverslag 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. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de Gemeente Eemsdelta gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

5.3 Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

5. AVG / Persoonsgegevens

Binnen de Gemeente Eemsdelta is de verwerking van persoonsgegevens een belangrijk thema. Onder leiding van de Functionaris voor Gegevensbescherming (FG) wordt er binnen de Gemeente

Eemsdelta toezicht gehouden op de toepassing en naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Bij de controle van WMO, Jeugd, Participatie en Salarissen als onderdeel van de jaarrekening dient de Gemeente Eemsdelta documentatie welke persoonsgegevens bevatten te delen met de accountant. Op 1 oktober 2019 is er een richtsnoer uitgegeven door o.a. de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de Stichting Nederlandse Organisatie van Accountants en Accountantskantoren (Novak), ook de Autoriteit Persoonsgegevens heeft hieraan meegewerkt. Uit het richtsnoer blijkt dat wanneer de verwerking van persoonsgegevens door een accountant een uitvloeisel is van een andere vorm van dienstverlening, de accountant beschouwd moet worden als een verwerkingsverantwoordelijke conform art. 4 (7) AVG. De accountant is dus zelf verantwoordelijk voor de juiste manier van het verwerken van die gegevens zoals is neergelegd in de AVG.

Conform artikel 26 van de AVG zijn de gemeente en de accountant 'gezamenlijke verantwoordelijken': betreffende dezelfde set van persoonsgegevens bepalen beide, ieder afzonderlijk, wat hij doet met die gegevens. De uitwisseling ervan zou moeten worden geregeld in een 'onderlinge regeling' (art. 26 AVG) *tenzij* en voor zover de respectievelijke verantwoordelijkheden van de (beide) verwerkingsverantwoordelijken zijn vastgesteld bij een Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke (lees: Nederlandse) bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijken van toepassing is. Dit laatste is daadwerkelijk het geval voor zowel de gemeente als voor de accountant, waardoor geen aparte regeling hoeft te worden opgesteld.

6. Hardheidsclausule

Ondanks het feit dat het normenkader zorgvuldig is opgesteld is het onmogelijk te garanderen dat dit kader hiermee limitatief is. Dat betekent dat in die gevallen waarin de interne wet- en regelgeving zoals die is opgenomen in het normenkader niet voorziet, dan wel (interpretatie) ruimte laat, het College gemandateerd is om beslissingen te nemen. Wanneer het College van dit mandaat gebruik maakt, legt het hierover verantwoording af in de gemeenterekening.