

# **CONTROLEPROTOCOL VOOR DE ACCOUNTANTSCONTROLE OP DE JAARREKENING 2021 VAN DE GEMEENTE MAASSLUIS (oktober 2021)**

---

## **1. Inleiding**

De gemeenteraad verstrekt aan Deloitte de opdracht om de accountantscontrole, als bedoeld in art. 213 Gemeentewet voor de gemeente Maassluis, uit te voeren. In dit controleprotocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van deze accountantscontrole.

Object van controle is de jaarrekening 2021 (inclusief Sisa bijlage) en het financieel beheer over het jaar 2021 zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Maassluis.

### **1.1 Doelstelling**

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2021 van de gemeente Maassluis.

### **1.2 Wettelijk kader**

De Gemeentewet, art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst voor de controle van bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

De gemeenteraad heeft op 11 november 2003 de verordening ex. art 213 GW voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Maassluis vastgesteld (de controleverordening). Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2021.

In oktober 2018 heeft de commissie BBV de Kadernota Rechtmatigheid 2018 uitgebracht. De vier stellige uitspraken die hierin zijn opgenomen, kunnen als wettelijk kader worden gezien. In augustus 2021 is de nieuwe Kadernota rechtmatigheid 2022 uitgebracht. De aanleiding is de verantwoording die het college van B en W, in plaats van de accountant, bij de jaarrekening 2022 (bij tijdige afronding van de wetswijziging) gaat afleggen over de rechtmatigheid.

Ook voor jaarrekening 2021 is er aanleiding toe geweest de Kadernota rechtmatigheid te actualiseren, omdat een aantal onderdelen uit de Kadernota rechtmatigheid 2022 los staat van de voorgenomen wetswijziging per 2022. De commissie BBV heeft daarom in augustus 2021 deze onderdelen als addendum op de Kadernota rechtmatigheid 2018 gepubliceerd. Dit addendum is meegenomen bij het opstellen van het controleprotocol 2021. Er is één stellige uitspraak toegevoegd en drie aanbevelingen. Een stellige uitspraak is een interpretatie van de wet- en regelgeving. Het ligt in de verwachting dat stellige uitspraken worden gevolgd. Indien een gemeente een andere - BBV-proof - interpretatie volgt, dient dit expliciet te worden toegelicht bij begroting en rekening. Een aanbeveling 'geeft steun en richting aan de praktijk'.

### **1.3 Procedure**

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings) overleg plaats tussen de accountant en de auditcommissie.

Voorafgaand aan de accountantscontrole kan de raad jaarlijks de posten van de jaarrekening, de posten van de deelverantwoordingen, de gemeentelijke producten en de gemeentelijke organisatieonderdelen bepalen waaraan de accountant bij zijn controle specifieke aandacht dient te besteden.

De wijze waarop de communicatie tussen de accountant en de raad / college plaatsvindt, is in bijlage 3 nader uitgewerkt.

## **2 Accountantscontrole en rechtmatigheidtoetsing**

### **2.1 Uitgangspunten voor de controle**

Zoals in art. 213 van de Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening gericht zijn op het geven 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;
- 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 artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening.

Op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet kunnen de nadere regels worden gesteld bij de controle van de jaarrekening volgens een algemene maatregel van bestuur. Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) is hiervan de uitwerking. Tevens zullen adviezen en suggesties vanuit publicaties van de commissie BBV met betrekking tot de rechtmatigheid leidend zijn voor het uitvoeren van de controle.

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie 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”.

Per 1 januari 2022 treedt - nog steeds naar verwachting - een wijziging van het BBV in werking met betrekking tot de rechtmatigheidsverantwoording. Het college legt voor het eerst (in 2023) zelf verantwoording af over de rechtmatigheid van de jaarstukken met betrekking tot het boekjaar 2022.

De commissie BADO heeft een handreiking gepubliceerd over de rechtmatigheidsverantwoording en de commissie BBV heeft de standaardtekst van de verantwoording bekendgemaakt. De rechtmatigheidsverantwoording van het college heeft betrekking op het begrotingscriterium, het voorwaarden criterium en het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium. De getrouwheidsaspecten worden door de accountant getoetst. Er is een plan van aanpak opgesteld en een

intern controleplan in voorbereiding om het college met de jaarrekening 2022 een onderbouwde uitspraak te kunnen laten doen op het gebied van de rechtmatigheid. Dit heeft geen effect op de werkzaamheden rondom de jaarrekening 2021. Wel wordt onderzocht in hoeverre we tijdens de rekeningcontrole 2021 kunnen proef-/ schaduwdraaien met de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd om te komen tot een verantwoording over de rechtmatigheid. Dit gebeurt in overleg en afstemming met de controlerend accountant.

## **2.2 Regelgeving (normenkader)**

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant dient de gemeenteraad duidelijk aan te geven welke wet- en regelgeving omtrent het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole is. Met de vaststelling van het controleprotocol 2021 wordt door de raad tevens het normenkader voor het controlejaar 2021 vastgesteld. Het normenkader is actueel en specifiek gemaakt ten aanzien van de geldende wetten en regels, die in de processen van de gemeente Maassluis worden gebruikt. Het betreft zowel externe als interne regelgeving. Het normenkader is als losse bijlage opgenomen bij dit controleprotocol.

Voor wat betreft het normenkader ten behoeve van de accountantscontrole gaat het enkel om door de raad vastgestelde regelgeving. Op internet is alle gemeentelijke regelgeving (dus ook collegebesluiten) te vinden. Voor de controle op de rechtmatigheid wordt voor wat betreft de interne wetgeving enkel gekeken naar de raadsbesluiten. Het toetsingskader is een nadere uitwerking door het college van deze normen en wordt door het college vastgesteld.

Derhalve is besloten om collegebesluiten niet meer op te nemen in het normen en toetsingskader. Het blijft echter altijd mogelijk, indien hier behoefte aan is, door middel van het verstrekken van een aanvullende onderzoeksopdracht door de gemeenteraad aan de accountant om de (kaderstellende) collegebesluiten en door het college uitgevaardigde voorschriften in het kader van de rechtmatigheidscontrole te toetsen.

Het bovenstaande laat overigens onverlet dat sommige collegebesluiten, vooral betreffende delegatie en mandaat, invloed hebben op het financiële beheer. Deze besluiten kunnen daarom wel gevolgen hebben voor het getrouwe beeld van de jaarrekening en vormen daarmee altijd onderdeel van het getrouwheidsonderzoek van de accountant.

De accountantscontrole op rechtmatigheid voor het kalenderjaar 2021 is gericht op de naleving van de in het afzonderlijke overzicht behorende bij dit controleprotocol opgenomen kaders. Dit uitsluitend voor zover deze *directe* financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Zie voor een uitleg en leeswijzer bij het overzicht met regelgeving bijlage 2 (inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole) van dit controleprotocol.

In het overzicht (normenkader) zijn de volgende kaders opgenomen:

1. de wettelijke kaders (externe regelgeving);
2. de financiële kaders opgenomen in de begroting, de financiële verordening (ex. art. 212 Gemeentewet) en de controleverordening (ex. art. 213 Gemeentewet);
3. de bepalingen in de eigen regelgeving die hoogte, duur en recht van financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen (interne regelgeving).

Ad. 1. Ten aanzien van het voorwaarden criterium bij de externe regelgeving worden bevindingen die **niet** betrekking hebben op de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen wel gerapporteerd, maar niet meegenomen bij de oordeelsvorming van de

controleverklaring, tenzij jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

Ad. 3. Ten aanzien van het voorwaarden criterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen, tenzij tegenover derden aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

Ten aanzien van het voorwaarden criterium worden bevindingen die **niet** betrekking hebben op de hoogte, duur en doelgroep/object van financiële beheershandelingen wel gerapporteerd, maar niet meegenomen bij de oordeelsvorming van de controleverklaring, tenzij tegenover derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen.

### **2.3 Rechtmatigheidscriteria**

De rechtmatigheidscriteria (begrotingscriterium, M&O criterium, voorwaarden criterium) zijn voor de gemeente Maassluis nader uitgewerkt.

#### *Het begrotingscriterium*

De raad bepaalt of, dan wel welke, begrotingsafwijkingen al dan niet meetellen in de oordeelsvorming van de accountant. Deze bepalingen, het normenkader begrotingsrechtmatigheid, worden in bijlage 1 weergegeven.

In de financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet, op 16 mei 2017 vastgesteld door de gemeenteraad, is nader uitgewerkt op welke wijze moet worden bepaald of de lasten binnen de omschrijving van de activiteiten en het bijbehorende bedrag van het programma passen. Hier is onder andere het beleid vastgelegd ten aanzien van:

- het tijdig melden van verwachte budgetoverschrijdingen (wat kan worden gemeld in de periodieke managementrapportages (bestuursrapportages) en wat moet direct worden gemeld in het kader van de actieve informatieplicht van B&W);
- hoe om te gaan met overschrijdingen op programmaniveau;
- het mogen schuiven binnen de budgetten (voor producten) van een programma;
- het nadrukkelijk koppelen van de voorwaarden welke gelden voor het verkrijgen van (subsidie)baten aan de bijbehorende lasten; en
- het aanwenden van de post onvoorzien.

Volgens de financiële verordening mogen de lasten van producten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten binnen het zelfde programma onder druk komt te staan. De post onvoorzien is niet nader onderverdeeld in programma's en kan worden gebruikt om alle soorten tegenvallers op te vangen.

Het overschrijden van de begroting is altijd onrechtmatig als dit niet tijdig (dus binnen het begrotingsjaar) is gemeld aan de raad, zodat zij daar een besluit over kan nemen. Dit hoeft echter niet in alle gevallen te worden meegewogen in het accountantsoordeel. De raad kan nadere regels stellen voor het meewegen in het accountantsoordeel van de volgende categorieën overschrijdingen (paragraaf 4.2.3. uit de Kadernota Rechtmatigheid 2018):

1. Kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door gerelateerde opbrengsten;
2. Kostenoverschrijdingen bij open-einde (subsidie)regelingen;
3. Kostenoverschrijdingen binnen bestaand beleid.

Deze begrotingsafwijkingen die in formele zin onrechtmatig zijn maar niet meetellen voor het oordeel over de rechtmatigheid van de accountant, moeten worden opgenomen in het verslag van de accountant. De raad moet deze afwijkingen bij het vaststellen van de jaarrekening expliciet autoriseren. Voorwaarde is wel dat deze kostenoverschrijdingen dan goed herkenbaar in de jaarrekening zijn opgenomen. Daarnaast moet de accountant in het verslag van bevindingen deze kostenoverschrijdingen, waarvan het college in de jaarrekening aan moet geven dat ze nog dienen te worden geautoriseerd, aan de orde stellen. Wanneer de raad wel nadere regels stelt, gelden uiteraard deze nadere regels als norm voor "passend in het beleid".

#### *Het M&O criterium*

In het Bado wordt onder het rechtmatigheidsbegrip ook het Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) criterium genoemd. Binnen de gemeente Maassluis is er vooralsnog gekozen om geen algemene M&O-beleidsnota te vervaardigen. De M&O-maatregelen moeten vanuit de diverse regelingen op orde zijn. De minimumnorm hiervoor ligt vast in de wettelijke eisen die specifieke regelingen voorschrijven dan wel voort vloeit uit de eigen financiële verordening. Vooralsnog wordt deze minimumnorm aangehouden voor de accountantscontrole.

#### *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.

Door de raad zijn in 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. Uitgangspunt daarbij is dat vooralsnog het bestaande beleid wordt bekrachtigd en er vooral ten opzichte van derden niet met terugwerkende kracht strengere normen zullen worden toegepast.

## **2.4 Goedkeuring- en rapporteringstolerantie**

### **2.4.1 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 oordeelsvorming en de strekking van de af te geven controleverklaring. In het hierna opgenomen schema is de goedkeuringstolerantie opgenomen voor de controle 2021. Volgens het Bado dient de door de accountant te hanteren goedkeuringstolerantie te worden vastgesteld op maximaal 1% van de omvangbasis. De omvangbasis voor gemeenten is in het Bado gedefinieerd als de totale lasten van de gemeente. In de Kadernota Rechtmatigheid 2018 wordt de stellige uitspraak gedaan dat de lasten inclusief de toevoegingen aan de reserves de omvangbasis vormen voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie (Kadernota Rechtmatigheid 2018, pagina 41).

Ten aanzien van onzekerheden in de controle bedraagt de goedkeuringstolerantie maximaal 3% van de totale lasten. De consequenties van overschrijding van toleranties laat zich in het onderstaande schema vertalen:

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

Fouten (of het totaal van de fouten) die groter zijn dan 1% en/of onzekerheden die groter zijn dan 3%, worden in vaktermen 'van materieel belang' genoemd. Fouten (of het totaal van fouten) die groter zijn dan 3% en/of onzekerheden groter dan 10%, worden 'van wezenlijk belang' genoemd.

De lasten in de begroting 2021 van de gemeente Maassluis bedragen circa € 101,6 miljoen (inclusief toevoegingen aan de reserves), stand tweede bestuursrapportage. Op basis hiervan betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening tot € 1.016.000 en een totaal aan onzekerheden tot € 3.048.000 de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten. Met het jaarwerk wordt, op basis van de realisatiecijfers, berekend welke de goedkeuringstolerantiegrenzen precies zijn.

De raad kan de goedkeuringstolerantie lager vaststellen. Dat betreft dan de totale jaarrekening, of een deelverantwoording van een dienst of onderdeel, waarover een aparte accountantscontrole wordt uitgevoerd. Het verlagen van de goedkeuringstolerantie zal als consequentie hebben, dat de accountant eerder een niet-goedkeurende verklaring zal afgeven en dat de hoeveelheid uit te voeren werkzaamheden door de accountant zullen toenemen (Kadernota Rechtmatigheid 2018, pagina 41).

Voor 2021 wordt voorgesteld voor de gehele gemeentelijke jaarrekening de in de bovenstaande tabel opgenomen goedkeuringstolerantie te hanteren: 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden.

Er wordt geen aparte accountantscontrole op een (deel) verantwoording van een 'dienst' of onderdeel uitgevoerd (Bado artikel 2 lid 6).

#### **2.4.2 Rapporteringstolerantie**

*De rapporteringstolerantie is de tolerantie die uitgangspunt is voor het verslag van bevindingen.* Volgens het Bado zijn de bedragen die de accountant hanteert ten behoeve van de rapportering in het verslag van bevindingen, de bedragen die voortvloeien uit de goedkeuringstoleranties. Wanneer de rapporteringstolerantie gelijk is aan de goedkeuringstolerantie komen er alleen bevindingen in het verslag wanneer er geen sprake meer is van een goedkeurende verklaring. Het is daarom mogelijk dat gemeenteraden de rapporteringstolerantie strenger maken (lager dan 1% van de omvangbasis). Dit betekent echter niet dat de accountant meer werkzaamheden gaat verrichten. Fouten of onzekerheden die de accountant constateert en die boven het bedrag van de rapporteringstolerantie liggen, komen dan in het verslag van bevindingen. De rapporteringstolerantie kan lager worden vastgesteld op een percentage (bijvoorbeeld 80% van de goedkeuringstolerantie) of op een maatschappelijk relevant geacht absoluut bedrag. De gemeente Maassluis hanteert laatstgenoemde methode.

Als maatstaf geldt dat elke fout of onzekerheid  $\geq$  € 50.000,- door de accountant wordt gerapporteerd. De gemeenteraad stelt geen afwijkende rapporteringstolerantie vast voor specifieke onderdelen van de begroting.

De rapporteringstolerantie voor het verslag van bevindingen van de accountantscontrole per specifieke uitkering geldt conform het Bado (artikel 5 lid 4).

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.

### **3 Verslaglegging accountant**

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant, hieronder in het kort weergegeven, als volgt:

#### ***Interim-controle***

In het najaar van het lopende boekjaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle opgestart. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt aan het college een verslag, de zogenaamde managementletter, uitgebracht. Een samenvatting hiervan zal door middel van de boardletter aan de gemeenteraad worden gezonden.

#### ***Rapport van bevindingen***

In overeenstemming met de Gemeentewet wordt over de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan de Raad en in afschrift aan het College van burgemeester en wethouders. 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.

#### ***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 2.4 van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een apart overzicht bij het verslag van bevindingen. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging.

#### ***Controleverklaring***

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde, wettelijk voorgeschreven, wijze de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat deze de door het College van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Voordat een bevinding in een rapport wordt opgenomen, zal op een zorgvuldige wijze hoor- en wederhoor plaatsvinden.

In bijlage 4 worden de rapportagemomenten nader uitgewerkt.

**Bijlagen:**

1. Begrotingsrechtmatigheid - Oordeelsvorming
2. Inventarisatie wet- en regelgeving
3. Communicatie en periodiek overleg
4. Rapportage en bespreking bevindingen

## Bijlage 1: Begrotingsrechtmatigheid - Oordeelsvorming

De algemene lijn is dat begrotingsoverschrijdingen, die binnen de beleidskaders van de raad passen niet meegewogen worden in het accountantsoordeel. Toch is het toetsen van begrotingsrechtmatigheid ingewikkelder dan het wellicht op het eerste gezicht lijkt. Er kunnen zeven verschillende begrotingsoverschrijdingen worden onderscheiden. In onderstaand overzicht wordt aangegeven wat naar de mening van de commissie BBV de consequentie van betreffende overschrijding moet zijn voor het accountantsoordeel (zie paragraaf 4.2.3. vanaf pagina 22, Kadernota Rechtmatigheid 2018).

	<b><i>Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:</i></b>	<b><i>Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel</i></b>	<b><i>Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel</i></b>
A	Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
B	Budgetoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn geautoriseerd. 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
C	Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
D	Budgetoverschrijdingen 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	
E	Budgetoverschrijdingen 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
F	Budgetoverschrijdingen 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		

1.	gen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar.		
2.	- <b>geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar</b>		X
	- <b>geconstateerd na verantwoordingsjaar</b>	X	
G	Budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen of totaal geautoriseerd budget) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren.		
1.	- <b>jaar van investeren</b>		X
2.	- <b>afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren</b>	X	

Voor grondexploitatie projecten stellen wij het volgende regime voor bij kostenoverschrijdingen (in overeenstemming met bovenstaande tabel):

- als deze afwijking niet eerder kon worden gesignaleerd en gerapporteerd aan de gemeenteraad en deze in de toelichting op de programmarekening herkenbaar wordt opgenomen, dan geldt de algemene lijn: de overschrijding is onrechtmatig, maar telt niet mee bij het accountantsoordeel;

- als de accountant hierbij ondubbelzinnig vaststelt, dat die afwijking ten onrechte niet is gesignaleerd, geldt categorie B van de bovengenoemde 'soorten' begrotingsafwijkingen. Het is een onrechtmatige overschrijding én het telt mee in het accountantsoordeel;

- als de kostenoverschrijding geheel of grotendeels wordt gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, is de overschrijding onrechtmatig, maar telt deze niet mee voor het accountantsoordeel (categorie C).

## Bijlage 2: Inventarisatie wet- en regelgeving

In een afzonderlijk overzicht behorend bij dit controleprotocol 2021 is een inventarisatie gegeven van de in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij gemeenten relevante externe en interne wet- en regelgeving. Dit overzicht moet als volgt worden gelezen:

In de eerste kolom wordt de tenaamstelling vermeld van de te toetsen wet- en regelgeving die direct een relatie heeft met het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente. Het feitelijke toetsingskader voor een specifieke geldstroom moet echter veelal nog nader worden uitgewerkt. Voor subsidies van en voor derden worden bijvoorbeeld nadere subsidieregels opgesteld. Ook voor belastingen/heffingen moeten zaken nader worden geregeld en moet een juridische titel worden verkregen via een verordening. De randvoorwaarden waarbinnen uitgaven (lasten) mogen worden gedaan worden onder meer ontleend aan de begroting, de beheersverordening en het delegatie- en mandaatbesluit.

Ter verdere uitvoering van deze algemene wet- en regelgeving zal de raad eigen verordeningen en/of beleidsregels opstellen waarmee een nadere invulling wordt gegeven voor de lokale uitvoering van het daaraan verbonden financiële beheer. In de genoemde afzonderlijke bijlage zijn, na een inventarisatie, de thans aangetroffen verordeningen onder de kolom interne regelgeving in het overzicht opgenomen.

In het overzicht zijn tevens overzichten van het resterende **minimum wettelijk kader** opgenomen. Dit betreft naast de eerder genoemde verordeningen:

- kaderstellende raadsbesluiten:  
Het gaat hier tenminste om alle besluiten die een uitwerking zijn van hogere regelgeving (extern en verordeningen).
- specifieke uitkeringen (2021):  
Op grond van de algemene wet- en regelgeving worden door de Rijksoverheid dan wel door andere instanties specifieke geldstromen geïnitieerd, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies en/of specifieke uitkeringen. Voor het verkrijgen van subsidies en/of specifieke uitkeringen moet veelal worden voldaan aan de in deze wet- en regelgeving geformuleerde (nadere) voorwaarden, het zogenaamde voorwaardencriterium.

Het overzicht wordt periodiek geactualiseerd, zodat er een doorlopend actueel inzicht bestaat. Via de website van de gemeente is het normenkader via 'regelgeving' voor iedereen openbaar toegankelijk.

Het college stuurt het normenkader naar de raad. De raad hoeft dit normenkader niet expliciet vast te stellen, maar kan het kader ook bevestigen door het voor kennisgeving aan te nemen. In Maassluis is ervoor gekozen om het normenkader met het controleprotocol door de raad te laten vaststellen.

Met de in dit overzicht gepresenteerde inventarisatie wordt een **minimumkader** geboden voor de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole zoals vastgelegd in art. 213 gemeentewet en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado).

### Bijlage 3: Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd voor het boekjaar 2021. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijke overleg en de rapportage kunnen de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management als regel van toepassing zijn.

Organisatie onderdeel	Aantal per jaar	Toelichting
Gemeenteraad	Minimaal 1 keer per jaar/ op verzoek	Presentatie bevindingen Onderwerp naar keuze
Audit commissie	Circa 3 keer per jaar	Afstemmen nadere invulling van de controle-opdracht Bespreking bevindingen interim-controle Bespreking bevindingen jaarrekeningcontrole
Griffier	Op verzoek	Afstemming presentatie(s) gemeenteraad Onderwerp naar keuze
Centraal Management Team (CMT)	Op verzoek	Bespreken bevindingen interim-controle Bespreking bevindingen jaarrekeningcontrole
Portefeuillehouder Financiën, gemeentesecretaris en financieel management	Op verzoek (circa 2 keer per jaar)	Afstemmen nadere invulling van de controle-opdracht Bespreking bevindingen interim-controle Bespreking bevindingen jaarrekeningcontrole
Overleg Cluster Bedrijfsvoering, team Advies, belastingen en control	Circa 4 keer: vooraf en achteraf afstemming interne en externe controle	Afstemmen werkafspraken Bespreking bevindingen interim-controle Bespreking bevindingen jaarrekeningcontrole

#### Bijzondere communicatiemomenten

De bevindingen van de controle kunnen aanleiding zijn voor direct overleg met de auditcommissie. Bij de volgende mogelijke situaties wordt formeel overleg gevoerd met de auditcommissie:

- geen goedkeurende controleverklaring;
- vertraging in het samenstellen en/of controleren van de jaarrekening;
- discussie met het college van burgemeester en wethouders inzake waardering en presentatie van posten in de jaarrekening en bij relevante onrechtmatigheden in de jaarrekening;
- ernstige gebreken in de jaarrekening en/of interne beheersing.

Uiterlijk 1 week na constatering van één of meer van bovenstaande bevindingen zal overleg plaatsvinden tussen accountant en ambtelijk management/college van burgemeester en wethouders. Het college informeert daarna de auditcommissie. Wanneer er afwijkingen worden geconstateerd die leiden tot het afgeven van een niet-goedkeurende controleverklaring wordt dit direct schriftelijk gemeld aan de raad met afschrift aan het college.

De bevindingen worden altijd voorafgaand aan het overleg met de portefeuillehouder financiën, gemeentesecretaris en college besproken. Dit voor de zorgvuldigheid, juistheid en volledigheid van de bevindingen van de accountant en de communicatie daarover. Hoor- en wederhoor van de bevindingen is hierbij van belang. Hierbij wordt ervan uit gegaan dat het college in voorkomende gevallen zelf het initiatief neemt om de gemeenteraad te informeren.

#### Bijlage 4: Rapportage bevindingen

Over de volgende (standaard) rapportagemomenten zijn met de accountant afspraken gemaakt:

<b>Rapportage</b>	<b>Tijdstip</b>	<b>Inhoud</b>	<b>Gericht aan</b>
Plan van aanpak uitvoering controle boekjaar (2021)	Voorafgaand aan (interim) controle	Afspraken met de auditcommissie over de controle en een eerste risico-inventarisatie	Raad
Managementletter	Na afronding van de interim-controle	Detailbevindingen naar aanleiding van de interim-controle waar het ambtelijk management actie op kan ondernemen	College
Boardletter	Na afronding van de interim-controle	Samenvatting van de managementletter. Bevat de bevindingen en adviezen naar aanleiding van de interim-controle op bestuurlijk niveau	Raad
Controleverklaring en verslag van bevindingen	Na afronding van de controle van de jaarrekening	Bevindingen waarvan het nodig is dat de gemeenteraad het weet, dan wel dat actie van de gemeenteraad is gewenst. Verder wordt ingegaan op andere zaken waaronder de rechtmatigheid	Raad