

Controleprotocol accountantscontrole

Jaarrekening 2021

Datum: 30 november 2021
Team: Bestuur, Strategie en Bedrijfsvoering

Inhoud

1. INLEIDING	2
1.1. DOELSTELLING	2
1.2. WETTELIJK KADER.....	2
1.3. PROCEDURE	2
2. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VOOR DE CONTROLE.....	3
3. TE HANTEREN GOEDKEURINGS- EN RAPPORTERINGSTOLERANTIES	4
3.1. GOEDKEURINGSTOLERANTIE	4
3.2. RAPPORTERINGSTOLERANTIE.....	4
3.3. PROFESSIONAL JUDGEMENT	5
4. BEGRIP RECHTMATIGHEID EN RECHTMATIGHEIDSCRITERIA	6
4.1. BEOORDELING VAN RECHTMATIGHEID EN DE UITGANGSPUNTEN HIERBIJ	7
4.2. HET BEGROTINGSCRITERIUM	7
4.3. HET MISBRUIK & ONEIGENLIJK GEBRUIK-CRITERIUM.....	8
4.4. HET VOORWAARDENCRITERIUM	9
5. REIKWIJDTE ACCOUNTANTSCONTROLE RECHTMATIGHEIDTOETSING	11
5.1. REIKWIJDTE RECHTMATIGHEID	11
5.2. REIKWIJDTE WETGEVING	11
5.3. REIKWIJDTE CONTROLE.....	12
6. RAPPORTERING ACCOUNTANT	13
6.1. INTERIM-CONTROLES (MANAGEMENTLETTER).....	13
6.2. VERSLAG VAN BEVINDINGEN (ACCOUNTANTSVERSLAG).....	13
6.3. UITGANGSPUNTEN VOOR DE RAPPORTAGEVORM	13
6.4. CONTROLEVERKLARING.....	13
BIJLAGE 1: RAPPORTAGE.....	14
BIJLAGE 2: COMMUNICATIE EN PERIODIEK OVERLEG	15

1. Inleiding

De gemeenteraad verstrekt opdracht aan zijn accountant om de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 van de Gemeentewet voor de Gemeente Oegstgeest uit te voeren. Ter voorbereiding en ondersteuning van de uitvoering van de accountantscontrole moet de gemeenteraad echter nog een aantal zaken nader regelen, hetgeen in dit controleprotocol plaatsvindt.

Object van controle is de jaarrekening 2021 en daarmee tevens het financiële beheer over het jaar 2021 zoals uitgeoefend door of namens het college van B&W van de Gemeente Oegstgeest.

1.1. Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening 2021 van de Gemeente Oegstgeest.

1.2. Wettelijk kader

De Gemeentewet, artikel 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek twee 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 accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

In de verordening ex artikel 213 Gemeentewet voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de Gemeente Oegstgeest zijn de kaders en randvoorwaarden voor de opdrachtverlening en de controle in hoofdlijnen vastgelegd. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor het controlejaar 2021.

1.3. Procedure

De controle vindt plaats in opdracht van de gemeenteraad. De aanstelling van de accountant heeft plaats gevonden door middel van een raadsbesluit. Jaarlijks wordt de opdracht van de accountant bevestigd door middel van een opdrachtbevestiging. Met behulp van het controleprotocol 2021 stelt de gemeenteraad de toleranties vast. Het normenkader, de interne regelgeving die onderwerp is van de rechtmatigheidscontrole, wordt apart vastgesteld en jaarlijks geactualiseerd.

De te volgen (controle)procedures en communicatiemomenten zijn verder vastgelegd in hoofdstuk zes en bijlage één en twee van dit document. Grondslagen voor de te volgen procedure en communicatiemomenten zijn te vinden in de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet, artikel twee lid vier, artikel vier lid drie en artikel zeven lid vier.

2. Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening gericht zijn op het afgeven van een oordeel of :

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en;
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet (Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado)) alsmede de regelgeving voor accountants (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden.

3. Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties

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 rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten én balansmutaties en financiële beheershandelingen. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risico-analyse, vastgestelde toleranties, deelwaarnemingen en extrapolaties.

In het Bado zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voorgeschreven. Provinciale Staten en gemeenteraden mogen de goedkeurings- en rapporteringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimeisen.

3.1. Goedkeuringstolerantie

Onder de goedkeuringstolerantie wordt verstaan, 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, de strekking van de af te geven controleverklaring.

De goedkeuringstoleranties voor het controlejaar 2021 zijn in overeenstemming met de in artikel 4 van het Bado genoemde goedkeuringstoleranties (zie het schema hieronder).

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

Ter illustratie: Op basis van de programmabegroting 2021 van de Gemeente Oegstgeest van circa € 62.452.000,- (totale lasten inclusief de toevoegingen aan de reserves) betekenen bovengenoemde percentages dat een totaalbedrag aan fouten in de jaarrekening van circa € 624.500,- en een totaal van onzekerheden van circa € 1.873.500,- de goedkeurende strekking van de controleverklaring niet zullen aantasten.

Opgemerkt wordt dat de begroting het voorlopige uitgangspunt (gedurende het controletraject) is voor de oordeelsvorming t.a.v. de rechtmatigheid en getrouwheid van de jaarrekening. Uiteindelijk worden de toleranties berekend op basis van de realisatie (totale lasten incl. toevoegingen aan reserves van de jaarrekening).

3.2. Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstoleranties, wordt ook de rapportagetolerantie onderkend. Onder de rapporteringstolerantie wordt verstaan 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. De rapporteringstolerantie wordt door de gemeenteraad vastgesteld, met inachtneming van de in artikel 5 lid 4 van het Bado genoemde minimeisen ten aanzien van de verantwoorde specifieke uitkeringen.

Van de accountant wordt verwacht dat per specifieke uitkering gerapporteerd wordt met een rapporteringstolerantie gebaseerd op de lasten van de specifieke uitkering in het verantwoordingsjaar of, bij meerjarige financiële afrekening op basis van prestatieafspraken, gebaseerd op het totale voorschot per specifieke uitkering.

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.

Voor de rapporteringstolerantie stelt de gemeenteraad als maatstaf dat de accountant per post elke individuele fout of onzekerheid $\geq$ € 100.000,- rapporteert.

3.3. Professional judgement

Naast deze kwantitatieve benadering zal de accountant ook een kwalitatieve beoordeling hanteren (professional judgement). De weging van fouten en onzekerheden vindt ook plaats op basis van professional judgement.

4. Begrip rechtmatigheid en rechtmatigheidscriteria

Bij de controle van de jaarrekening controleert de accountant of de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen.

Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de accountantscontrole bij gemeenten wordt o.a. verwezen naar:

- de Gemeentewet , artikel 213, derde lid, onder b;
- het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado);
- de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV¹.

Er zijn **negen** toetsingscriteria binnen de (interne en externe) controle. Hiervan hebben **zes** criteria betrekking op de controle op de getrouwe weergave en **drie** criteria hebben betrekking op de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties.

Criteria voor getrouwheid:

1. het calculatiecriterium;
2. het valueringscriterium;
3. het leveringscriterium;
4. het adresseringscriterium;
5. het volledigheidscriterium;
6. het aanvaardbaarheidscriterium.

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financiële beheer zal aandacht geschonken moeten worden aan de onderstaande (rechtmatigheids)criteria:

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

Bij het voorwaardencriterium gaat het er om of er voldaan is aan de gestelde eisen bij de uitvoering van de financiële beheershandeling. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de bevoegdheden.

Bij de beoordeling van de bevoegdheden richt men zich op de vraag of (financiële) beheershandelingen worden gedaan door de daartoe bevoegde bestuursorganen of functionarissen. Later in dit hoofdstuk komen we hier op terug.

De criteria voor rechtmatigheid zijn in de volgende paragrafen nader uitgewerkt. Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole bestaat er een duidelijke relatie met het financiële beheer. Het gaat om de financiële beheershandelingen. De genoemde handelingen en beslissingen van *niet-financiële* aard hebben geen directe relatie met in- en uitgaande geldstromen of balansmutaties.

Hierop zijn twee nuances aan te merken:

- Handelingen en beslissingen van niet-financiële aard dienen wel in algemene zin te worden betrokken bij de inschatting van het algemene risicobeleid en -beheer. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan claims inzake planschade.
- Er wordt vastgesteld of het jaarverslag geen tegenstrijdigheden bevat ten opzichte van de jaarrekening. Het beeld van de paragrafen in het jaarverslag moet in overeenstemming zijn met de jaarrekening.

¹ De Kadernota Rechtmatigheid prevaleert altijd boven dit controleprotocol, mocht dit nodig blijken.

4.1. Beoordeling van rechtmatigheid en de uitgangspunten hierbij

Bij de beoordeling van rechtmatige totstandkoming van de financiële beheershandelingen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Als de financiële gevolgen van een tekortkoming tijdig zijn hersteld, is er geen sprake van een onrechtmatigheid. Onder tijdig herstel wordt verstaan: herstel binnen de periode van het verslagjaar zelf, aangevuld met de periode van het opmaken van de jaarrekening;
- Genomen raadsbesluiten worden door de accountant zonder nader aanvullend onderzoek altijd als rechtmatig aangemerkt, tenzij een Raadsbesluit strijdig is met wettelijke bepalingen van een hogere orde;
- Onrechtmatige balansmutaties worden slechts eenmaal in het oordeel betrokken, tenzij opheffing van de onrechtmatigheid wel mogelijk is, maar niet plaatsvindt.

4.2. Het begrotingscriterium

Algemeen

Het begrotingscriterium houdt verband met de financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, die binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's tot stand zijn gekomen. In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.

Het bestaande beleid van de gemeenteraad wordt afgeleid uit:

- de primitieve begroting met toelichting, en;
- de begrotingswijzigingen met toelichting, zoals blijkend uit de raadsbesluiten.

Begrotingsoverschrijdingen

Ten aanzien van het begrotingscriterium zijn de volgende verschillende typen begrotingsoverschrijdingen te onderkennen:

1. Kosten(overschrijdingen) betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend bij de gemeenteraad. Deze kosten (overschrijdingen) worden als **onrechtmatig** beschouwd. De gemeenteraad is in de mogelijkheid een indenniteitsprocedure op te starten. Om die reden zal de accountant over deze overschrijdingen, ongeacht de geldende rapporteringstoleranties, afzonderlijk dienen te rapporteren.
2. Kosten(overschrijdingen) die wel in het beleid passen, maar die ten onrechte niet tijdig zijn geautoriseerd door de gemeenteraad. Deze kosten (overschrijdingen) worden als **onrechtmatig** beschouwd.
3. Kosten(overschrijdingen) die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via kostendeekkende omzet of subsidies. Deze overschrijdingen zijn ook onrechtmatig, maar tellen **niet** mee **voor het oordeel**.
4. Kosten(overschrijdingen) die passen binnen het bestaande beleid maar niet tijdig konden worden signaleerd, zoals bij
 - Een open einde (subsidie)regeling;
 - Vorderingen die niet geïnd kunnen worden;
 - Noodzakelijke afwaarderingen door marktomstandigheden (duurzame waardevermindering).

Vaak blijken dergelijke zaken pas bij het opmaken van de jaarrekening. Deze overschrijdingen worden als onrechtmatig aangemerkt, maar tellen niet mee voor het oordeel.

5. Kosten(overschrijdingen) die worden gecompenseerd door extra opbrengsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van de extra opbrengsten had de gemeenteraad nog geen besluit genomen. Deze kosten (overschrijdingen) worden als **onrechtmatig** beschouwd.
6. Kosten(overschrijdingen) betreffende activiteiten die achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd, bijvoorbeeld doordat dit uit nader onderzoek door 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. Deze inbreuken op de rechtmatigheid zijn logischerwijs niet aan het licht gekomen tijdens het verantwoordingsjaar en dus ook niet in het accountantsoordeel betrokken.

Indien deze situatie zich voordoet tijdens het verantwoordingsjaar, dan worden deze kosten (overschrijdingen) als **onrechtmatig** beschouwd. Indien deze situatie wordt geconstateerd na het verantwoordingsjaar waarop de situatie betrekking heeft, dan wordt dit niet meegenomen in het rechtmatigheidsoordeel van het huidige verantwoordingsjaar.

7. Kosten(overschrijdingen) op het totaal geautoriseerd budget voor een investering, waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of volgende jaren. De overschrijding wordt in het jaar waarin de onrechtmatigheid heeft plaatsgevonden, als **onrechtmatig** aangemerkt.

Het verschuiven van kosten tussen door de gemeenteraad vastgestelde programma's waarmee kostenoverschrijdingen onzichtbaar worden gemaakt en waar geen raadsbesluit over is, wordt ook als **onrechtmatig** aangemerkt.

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.

4.3. Het misbruik & oneigenlijk gebruik-criterium

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door belanghebbenden zijn verstrekt om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen. Dit ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving.

Misbruik is 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 heffing aan de overheid te betalen.

Oneigenlijk gebruik is door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbedragen of het niet danwel 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.

Misbruik is onrechtmatig, oneigenlijk gebruik niet.

Tot het gemeentelijk M&O-beleid behoort een mix van maatregelen om zoveel mogelijk de juistheid en volledigheid van gegevens van derden te kunnen vaststellen. De accountant zal er in zijn onderzoek vooral op moeten toezien dat het M&O-beleid, gelet op de mogelijkheden die er zijn, voldoende actueel is. Er zal worden bezien welke eisen de wet- en regelgeving stelt ten aanzien van M&O, wat daarin is geregeld omtrent de handhaving en hoe zich dat heeft vertaald naar de opzet van de interne organisatie. Vervolgens wordt getoetst of de opzet die voor het M&O-beleid is gemaakt ook feitelijk wordt nageleefd. Tot slot zal de werking van de getroffen maatregelen worden vastgesteld.

Wanneer de accountant vaststelt dat het M&O-beleid (op onderdelen) niet actueel is en/of het M&O-beleid feitelijk niet wordt nageleefd, rapporteert de accountant dat in het verslag van bevindingen. Dit weegt niet mee naar het oordeel van de accountant over de financiële rechtmatigheid.

4.4. Het Voorwaardencriterium

Algemeen

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. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt er uitsluitend een toets plaats op recht, hoogte en duur.

In de Kadernota Rechtmatigheid wordt ingegaan op verschillende onderwerpen ten aanzien van het voorwaardecriterium, zoals:

- Meerjarige contracten in verband met de aanbestedingsregels;
- Aanbestedingswet;
- Subsidieverstrekingen – legitieme afwezigheid afrekeningen;
- Gemeenschappelijke Regelingen;
- De wet Fido, Schatkistbankieren, Ufdo en Ruddo;
- Wet Markt en Overheid en
- Wet Normering Topinkomens.

In dit controleprotocol willen we ook een aantal onderwerpen behandelen die betrekking hebben op het voorwaardecriterium.

Voorwaardencriterium bij subsidieverstreking

Hierbij spelen de subsidievoorwaarden een essentiële rol. De subsidieverstreking is onrechtmatig wanneer zij niet in overeenstemming is:

- met de voorwaarden die in de betreffende subsidieverordening door de gemeenteraad zijn aangemerkt en;
- met de Algemene wet bestuursrecht.

Voorwaardencriterium bij de verstrekking van uitkeringen

Een uitkering is een inkomensoverdracht, waarvoor geldt dat over de besteding achteraf geen verantwoording hoeft te worden afgelegd. De uitkeringsgerechtigde dient aan een aantal voorwaarden te voldoen om over de uitkering te kunnen beschikken. Uitkeringen die niet in overeenstemming met de voorwaarden zijn verstrekt, worden als onrechtmatig aangemerkt.

De Administratieve Organisatie en Interne Controle (AO/IC) rondom de toekenning van uitkeringen dient zodanig te zijn opgezet en de genomen interne beheersingsmaatregelen dienen zodanig te werken dat er een gering risico is op onrechtmatige verstrekking. Wanneer de accountant heeft geconstateerd dat aan deze voorwaarden is voldaan, wordt de volgende werkwijze in de controle toegepast:

Eventuele onrechtmatigheden worden betrokken in het jaar waarin deze door de accountant zijn geconstateerd. Hierbij is het in het kader van de rechtmatigheid irrelevant of het rijk al wel of niet financiële sancties heeft opgelegd en of de goedkeuringstoleranties van het rijk bij deze specifieke uitkering afwijken van de toleranties die zijn genoemd in hoofdstuk 3 van dit controleprotocol.

Voorwaardencriterium in het kader van bevoegdheden

Gemeentelijke taken worden op basis van de wet of op basis van Raadsbesluiten uitgevoerd. Legitimatie vindt plaats via wetgeving, verordeningen of andere vormen van besluitvorming. In het kader van vastgestelde (en gemandateerde) bevoegdheden wordt beoordeeld of beheershandelingen worden gedaan door de daartoe bevoegde bestuursorganen en/of functionarissen. Financiële beheershandelingen die niet door de bevoegde organen zijn genomen zijn onrechtmatig.

Naleving van de bepalingen van de algemene regelgeving (Gemeentewet, wet Financiering decentrale overheden (Fido), het Bbv, Europese aanbestedingsrichtlijnen, de Europese verbodsbepalingen tot verkapte staatsteun enz.), kunnen worden gezien als het voldoen aan het voorwaarden criterium (in het geval van het BBV in feite het voldoen aan het verslaggevingscriterium als onderdeel van het getrouwheidsonderzoek). Bij onjuiste naleving van de bepalingen in hogere regelgeving is er sprake van onrechtmatig handelen. Hierbij moet wel worden afgewogen of het gaat om een formele of financiële rechtmatigheidsfout.

Door de Raad zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen.

5. Reikwijdte accountantscontrole rechtmatigheidtoetsing

5.1. Reikwijdte rechtmatigheid

De accountant beperkt zich in zijn onderzoek naar rechtmatigheid op de voor de Gemeente Oegstgeest van toepassing zijn de wet- en regelgeving. Taken welke neergelegd zijn bij verbonden partijen en die een eigen verantwoordelijkheid hierin hebben, worden niet in het rechtmatigheidsoordeel betrokken.

Het begrip rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole richt zich primair op de financiële rechtmatigheid. Met financiële rechtmatigheid wordt bedoeld dat de financiële beheershandelingen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving zijn uitgevoerd.

In algemene termen kunnen de grenzen van rechtmatigheid als volgt worden beschreven:

1. Herstelbaar en onherstelbaar. Als sprake is van een herstelbare tekortkoming en de tekortkoming is tijdig hersteld, dan is er **geen** sprake van een **onrechtmatigheid**. Onder tijdig wordt verstaan: voor het uitbrengen van de jaarrekening, behoudens begrotingswijzigingen. De begrotingswijzigingen moeten in het verantwoordingsjaar zelf door de gemeenteraad worden vastgesteld.
2. Begrotingsoverschrijdingen waarbij het doen van de uitgave binnen het door de gemeenteraad uitgezette beleid is gebleven, daarvan bepaalt de gemeenteraad (achteraf) of deze uitgave rechtmatig is.
3. Bij een overtreding / niet naleven van wet- of regelgeving moet onderbouwd zijn aangegeven of dit direct of indirect financiële gevolg voor de gemeente heeft of kan hebben.

In de Kadernota Rechtmatigheid is aangegeven dat regels met betrekking tot handelingen en beslissingen van niet-financiële aard (bijvoorbeeld in relatie tot arbeidsomstandighedenwet of de privacywetgeving) in beginsel zijn uitgesloten van het rechtmatigheidskader. Het kan echter zijn dat onrechtmatige handelingen en beslissingen van niet-financiële aard op termijn kunnen leiden tot financiële gevolgen. De accountant dient in dit kader te volstaan met het beoordelen van het interne systeem van risico-afwegingen en juridische kwaliteitsborging, alsmede met het beoordelen van de uitkomsten van dit systeem.

5.2. Reikwijdte wetgeving

De gemeente heeft te maken met een groot aantal wetten en regels waaraan zij moet voldoen. Het normenkader betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving. De wetgever heeft niet aangegeven welke wetten en regels relevant zijn.

Relevante algemene wetten en regels

De relevante regelgeving betreft de externe regelgeving van hogere overheden (w.o. Europa, rijk en provincie) en de eigen gemeentelijke regelgeving, voor zover het financiële beheershandelingen betreft. Onder gemeentelijke regelgeving kunnen verordeningen en raadsbesluiten worden verstaan. College-besluiten vallen niet onder de rechtmatigheidscontrole.

Een goed werkende administratieve organisatie/ interne controle (AO/IC) van de gemeente moet de goede naleving van de hogere en interne regelgeving waarborgen.

Specifieke uitkeringen – Single information single audit

De informatie over de meeste specifieke uitkeringen wordt via de jaarstukken op één moment – uiterlijk 15 juli volgend op het verantwoordingsjaar – aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken (en niet per vakdepartement) aangeboden. De accountant beoordeelt voor elke specifieke uitkering of er sprake is van risico's die richtinggevend zijn voor de inrichting van de accountantscontrole.

Indien de gemeente een of meer specifieke uitkeringen ontvangt met een omvang van tenminste € 125.000,- in het verantwoordingsjaar voert de accountant in ieder geval voor elk van die specifieke uitkeringen een deelwaarneming uit².

5.3. Reikwijdte controle

De accountantscontrole op rechtmatigheid is limitatief gericht op de naleving van regelgeving, zoals opgenomen in het normenkader. Hieronder vallen onder andere de volgende kaders:

- de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
- de Controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet.

Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen. Ten aanzien van het voorwaardencriterium vindt voor de interne regelgeving uitsluitend een toets plaats naar de hoogte (tarieven, formules en andere criteria die aangeven welke voorwaarden over hoogte zijn opgenomen, de spelregels van de berekening), duur (termijn van verwerking, toekenning of werkingsperiode) en recht (voorgeschreven rechtbepaling wanneer in aanmerking wordt gekomen, dan wel de verplichting ontstaat) van financiële beheershandelingen. Hiervan wordt afgeweken als jegens derden (bijvoorbeeld in toekenningsbeschikkingen) aanvullende voorwaarden met directe financiële consequenties zijn opgenomen³.

Daarnaast zal worden nagegaan of de programmabegroting, als kader wordt nageleefd.

Indien en voor zover bij de accountantscontrole materiële financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd ten aanzien van het door de gemeenteraad of hogere overheden vastgestelde regels, worden deze in de rapportage en oordeelsweging betrokken.. Met andere woorden: interne regels van college naar ambtelijke organisatie c.q. collegebesluiten vallen daar buiten.

² Bron: Nota Verwachtingen Accountantscontrole (SiSa).

³ Dergelijke jegens derden geformuleerde (financiële) voorwaarden zijn immers ook al relevant voor de accountantscontrole inzake de getrouwheid van de jaarrekening.

6. Rapportering accountant

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

6.1. Interim-controles (managementletter)

In de tweede helft van het verantwoordingsjaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een managementletter uitgebracht. Hierin ligt de nadruk op het functioneren van de AO/IC, de geautomatiseerde gegevensverwerking en het financiële beheer. Tevens wordt zo nodig aandacht besteed aan bedrijfseconomische- en exploitatierisico's. De managementletter wordt in concept-vorm voorgelegd aan de directie, de concerncontroller en de senior adviseur financiën van het team Bestuur, strategie en bedrijfsvoering en besproken met de accountant. Binnen een week na afronding van de bespreking brengt de accountant zijn bevindingen in definitieve vorm uit aan het college van burgemeester en wethouders. Het college stuurt binnen één maand na aanlevering van de definitieve managementletter een afschrift van de bevindingen ter kennisname aan de gemeenteraad. Dit afschrift wordt door het college voorzien van een reactie op de bevindingen van de accountant.

6.2. Verslag van bevindingen (accountantsverslag)

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole een verslag van bevindingen uitgebracht aan de gemeenteraad en in afschrift aan het college. In het verslag van bevindingen rapporteert de accountant over de bevindingen en zijn beschouwingen die voort zijn gekomen uit de uitgevoerde controlewerkzaamheden ten aanzien van de jaarrekeningcontrole. In het verslag van bevindingen (hierna: accountantsverslag) wordt tevens gerapporteerd over de analyse en evaluatie van de interne beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle.

Het concept-accountantsverslag wordt voorgelegd en besproken met de directie, de concerncontroller en de senior adviseur financiën van team Bestuur, strategie en bedrijfsvoering. In aanvulling hierop, bespreekt de accountant het concept-accountantsverslag ook met de algemeen directeur/gemeentesecretaris. Binnen een week na afronding van de besprekingen brengt de accountant zijn bevindingen in definitieve vorm uit aan de gemeenteraad met een afschrift aan het college.

6.3. Uitgangspunten voor de rapportagevorm

Ge signaleerde onrechtmatigheden worden toegelicht gespecificeerd naar de aard van het criterium (begrotingscriterium, voorwaarden criterium etc.). Fouten of onzekerheden die de rapporteringstolerantie als bedoeld in hoofdstuk drie van dit controleprotocol overschrijden, worden weergegeven in een aparte paragraaf bij het accountantsverslag. De accountant rapporteert ook over eventuele bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van de door de gemeente gehanteerde geautomatiseerde informatieverzorging voor zover van belang voor het getrouwheids- en rechtmatigheidsoordeel.

6.4. 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. De controleverklaring is bestemd voor de gemeenteraad, zodat de gemeenteraad de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarstukken kan vaststellen. De door de accountant gewaarmerkte jaarstukken dient samen met de controleverklaring en het accountantsverslag uiterlijk 15 juni van het jaar volgend op het verantwoordingsjaar aan de gemeenteraad aangeboden te worden.

In bijlage één zijn de rapportagemomenten schematisch vastgelegd.

Bijlage 1: Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter	Na afronding van de interim-controle.	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen.	College B&W
Accountantsverslag	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Wettelijk: De vraag of inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen op het gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken rapporteringstoleranties.	Gemeenteraad
Controleverklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Het oordeel over de mate waarin de jaarrekening een getrouw beeld geeft i.o.m. verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Gemeenteraad

Bijlage 2: Communicatie en periodiek overleg

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

	Aantal per jaar	Toelichting
Commissie Audit	Minimaal twee	De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant. De commissie Audit is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen tussentijds worden teruggekoppeld naar de commissie Audit. Daarnaast zullen de bevindingen van de eindejaarscontrole (op basis van het definitieve accountantsverslag) worden besproken in de commissie Audit.
Griffier	PM	Met de griffier vindt overleg plaats over de opdrachtverstrekking en informeel voortgangsoverleg naar behoefte.
Directie/ concerncontroller en team bedrijfsondersteuning	Minimaal drie	De directie, concerncontroller en team bedrijfsondersteuning zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen de gemeentelijke organisatie. Bijeenkomsten: pre-audit gesprek, de bespreking van de bevindingen van interim-controle (op basis van de concept-managementletter) en de eindejaarscontrole (op basis van het concept-accountantsverslag). Daarnaast kan naar behoefte worden gekozen voor tussentijdse voortgangsgesprekken.
Directie/teams	PM	Binnen de directie/teams zal, in het kader van onze controle, nader overleg van toepassing kunnen zijn met de teammanagers en verantwoordelijken voor de relevante primaire processen.
Portefeuillehouder financiën	Drie	Pre-auditgesprek, bespreking bevindingen interim-controle en eindejaarscontrole.
College B&W en Gemeenteraad	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van college en gemeenteraad.