

Controleprotocol Fijnder 2023

Accountantscontrole en rechtmatigheidscontrole jaarrekening

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Het Algemeen Bestuur heeft op 22 december 2022 de verordening ex artikel 213 Gemeentewet (hierna: Gw) voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van Fijnder vastgesteld, waarin de opdrachtverlening voor de controle van de jaarrekening is geregeld.

1.2 Doelstelling

In dit controleprotocol staat waaraan de accountant zich moet houden bij de accountantscontrole. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- de normen waaraan de accountant moet voldoen;
- de percentages of bedragen die de accountant moet gebruiken voor een goedkeurende verklaring;
- vanaf welk percentages of bedrag de accountant een opmerking moet maken in het verslag van bevindingen.

Daarnaast zijn in dit controleprotocol nadere aanwijzingen opgenomen over de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de rechtmatigheidsverantwoording die het Dagelijks Bestuur in opdracht van het Algemeen Bestuur met ingang van het verslagjaar 2023 in de jaarrekening moet opnemen.

1.3 Wettelijk kader

In artikel 213 van de Gemeentewet staat dat het Algemeen Bestuur één of meer accountants aanwijst. De door het Algemeen Bestuur aangewezen accountant moet de jaarrekening van Fijnder controleren. De accountant geeft na de controle een accountantsverklaring bij de jaarrekening. Daarnaast beschrijft de accountant wat hij van de jaarrekening vindt.

1.4 Procedure en communicatie accountantscontrole

Het Algemeen Bestuur geeft de accountant opdracht voor het controleren van de jaarrekening. De opdracht wordt verstrekt door een besluit van het Algemeen Bestuur. Voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole kan het Algemeen Bestuur met de accountant afspraken maken over eventueel aanvullende onderwerpen waarop de accountant tijdens de controle aandacht aan dient te schenken.

De accountant bevestigt ieder jaar voor de controle van de jaarrekening de opdracht van het Algemeen Bestuur. In de opdrachtbevestiging geeft de accountant aan:

- welke percentages de accountant gebruikt voor een goedkeurende verklaring;
- vanaf welk percentage of bedrag de accountant opmerkingen maakt in het verslag van bevindingen;
- aan welke onderwerpen de accountant specifiek aandacht zal besteden bij de controle van de jaarrekening.

De accountant bespreekt met het Algemeen Bestuur:

- het verslag van bevindingen;
- de uitkomsten van eventuele tussentijdse controles;
- de bestuursrapportages.

Overleggen die het gevolg zijn van de controle van de jaarrekening of eventueel tussentijdse controles staan in bijlage 1.

1.5 Rechtmatigheidsverantwoording

Met ingang van het verslagjaar 2023 wordt de verantwoordelijkheid van het Dagelijks Bestuur voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het Dagelijks Bestuur een verantwoording over rechtmatigheid af moet gaan geven in plaats van de accountant. Het uitgangspunt van de wetgever is dat de reikwijdte van de verantwoording door het Dagelijks Bestuur niet wijzigt ten opzichte van de situatie waarin de accountant een oordeel gaf.

De controle van de rechtmatigheid is hiermee geen verantwoordelijkheid meer van de accountant, maar van het Dagelijks Bestuur zelf. Dit controleprotocol is derhalve niet alleen bedoeld voor de controleopdracht van de accountant, maar ook de basis voor de af te geven rechtmatigheidsverantwoording van het Dagelijks Bestuur. De nadere aanwijzingen van het Algemeen Bestuur voor de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

2. Algemene uitgangspunten voor de Accountantscontrole

Na de controle van de jaarrekening moet de accountant een oordeel geven over:

- de betrouwbaarheid van de baten en lasten die in de jaarrekening staan;
- de betrouwbaarheid van de bezittingen en schulden die in de jaarrekening staan;
- de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording door het Dagelijks Bestuur die in de jaarrekening staat;
- de vraag of de baten en lasten passen binnen de begroting;
- de vraag of de wijzigingen in de bezittingen en schulden aan de wettelijke regels en de gemeentelijke verordeningen voldoen;
- de vraag of de wijziging in de bezittingen en schulden passen binnen de begroting;
- de vraag of de inrichting van het financieel beheer een betrouwbare verantwoording mogelijk maakt;
- de vraag of de financiële organisatie een betrouwbare verantwoording mogelijk maakt;
- de vraag of wat in het jaarverslag staat ook klopt met wat in de jaarrekening staat.

3. Goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de accountantscontrole

3.1 De jaarrekening

De accountant zal bij de controle van de jaarrekening niet alle documenten en alle financiële handelingen controleren. Bij de controle kijkt de accountant vooral of processen goed zijn ingericht. Goed ingerichte processen leiden tot betrouwbare en rechtmatige documenten en financiële handelingen. Voor de accountant hoeft de jaarrekening ook niet 100% te kloppen. In de jaarrekening mogen van de accountant kleine fouten staan. Ook vindt de accountant het goed dat er beperkte onzekerheden in de jaarrekening zitten. Iets is onzeker als de accountant niet kan vaststellen of het goed of fout is. Zolang de (opgetelde) fouten en (opgetelde) onzekerheden kleiner zijn dan een bepaald bedrag is de jaarrekening goed bruikbaar. De accountant zal dan een goedkeurende verklaring geven.

Het Algemeen Bestuur stelt vast hoe groot de fouten en onzekerheden in de jaarrekening mogen zijn. Dit is de goedkeuringstolerantie. De door het Algemeen Bestuur vast te stellen goedkeuringstolerantie moet wel voldoen aan de minimumeisen van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO).

De goedkeuringstoleranties voor de jaarrekening zijn:

	Strekking controleverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	1% – 3%	–	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	3% – 10%	≥ 10%	–

De goedkeuringstoleranties zijn gelijk aan de minimumeisen.

In het verslag van bevindingen zet de accountant alle fouten en onzekerheden die groter zijn dan € 100.000 als het niet-bedrijfsvoeringbudget(ten) betreft en alle fouten en onzekerheden die groter zijn dan € 30.000 als het bedrijfsvoeringbudget(ten) betreft. Ook als de fouten en onzekerheden samen klein genoeg zijn voor een goedkeurende verklaring.

3.2 Specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage)

Met ingang van het boekjaar 2006 zijn gemeenten 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 BADO 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:

- € 12.500 indien de omvangbasis kleiner of gelijk aan € 125.000 is;
- 10% indien de omvangbasis groter is dan € 125.000 en kleiner of gelijk aan € 1.000.000;
- € 125.000 indien de omvangbasis groter dan € 1.000.000 is.

3.3 WNT verantwoording

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.

4. Rapportering accountant

Na afloop van een controle meldt de accountant wat hij heeft ontdekt. Alle verslagen en documenten moeten in eenvoudig Nederlands zijn geschreven. Ook de mondelinge toelichting van de accountant moet in eenvoudig Nederlands zijn. Schriftelijk doet de accountant dit op de hieronder genoemde manieren.

4.1 Tussentijdse controle

Bij de tussentijdse controle kijkt de accountant vooral of de interne processen werken, of de interne controles (goed) worden uitgevoerd en of de systemen goed werken. Verder kijkt de accountant naar risico's.

De accountant beschrijft de bevindingen in een managementletter. Dit document bespreekt de accountant eerst met de directeur en de concerncontroller. Binnen een week na het gesprek geeft de accountant definitief aan wat de bevindingen zijn richting het Dagelijks Bestuur. Binnen een maand stuurt het Dagelijks Bestuur het definitieve document en haar reactie op het document aan het Algemeen Bestuur.

De accountant licht het Algemeen Bestuur ook mondeling toe wat hij heeft ontdekt tijdens de tussentijdse controle.

4.2 Controleverklaring

De accountant vermeldt de uitkomst van de controle van de jaarrekening in de controleverklaring. In de controleverklaring rapporteert de accountant over de getrouwheid. Wat er in een controleverklaring moet staan, is vastgelegd in de wet. De controleverklaring is bedoeld voor het Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur moet de gecontroleerde jaarrekening samen met de controleverklaring en het verslag van bevindingen voor 31 maart ontvangen.

4.3 Controleverklaring

De accountant maakt van de controle van de jaarrekening een verslag. Dit verslag stuurt de accountant naar het Algemeen Bestuur. Het Dagelijks Bestuur ontvangt ook een exemplaar. In het verslag vertelt de accountant of Fijnder het financieel beheer goed regelt en uitvoert. In het verslag staan ook de fouten en onzekerheden groter dan €100.000 als het niet-bedrijfsvoeringbudget(ten) betreft en de fouten en onzekerheden groter dan €30.000 als het bedrijfsvoeringbudget(ten) betreft.

Uiterlijk vier weken nadat de accountant een jaarrekening krijgt om te controleren is een eerste versie van het verslag klaar. De eerste versie van het verslag bespreekt de accountant met de directeur en de concerncontroller. Een week na dit gesprek stuurt de accountant zijn definitieve verslag naar het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur.

Het Dagelijks Bestuur stuurt een reactie op het verslag naar het Algemeen Bestuur, voorafgaand aan de vaststelling van de jaarrekening. De accountant licht het Algemeen Bestuur mondeling toe wat hij in het verslag heeft verteld.

4.4 Uitgangspunten voor het verslag

In het verslag schrijft de accountant in ieder geval iets over:

- de fouten van meer dan € 100.000 als het niet-bedrijfsvoeringbudget(ten) betreft en de fouten van meer dan € 30.000 als het bedrijfsvoeringbudget(ten) betreft. Hierbij geeft de accountant aan waarom het fout is.
- de onzekerheden van meer dan € 100.000 als het niet-bedrijfsvoeringbudget(ten) betreft en de onzekerheden van meer dan € 30.000 als het bedrijfsvoeringbudget(ten) betreft. Hierbij geeft de accountant aan waarom het onzeker is.

Verder beschrijft de accountant in zijn verslag bevindingen over de manier waarop Fijnder informatie geeft. De accountant beperkt zich daarbij tot de informatie die belangrijk is voor de controle van de jaarrekening.

5. *De rechtmatigheidsverantwoording*

De eisen en voorwaarden voor de rechtmatigheidsverantwoording door het Dagelijks Bestuur zijn vastgelegd in de Gemeentewet en in de kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV. De verantwoording en controle van de rechtmatigheid moet in overeenstemming met de stellige uitspraken van de commissie BBV in de kadernota rechtmatigheid 2023 worden ingericht en uitgevoerd.

5.1 Begrip rechtmatigheid en rechtmatigheidscriteria

Het Dagelijks Bestuur moet verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van de uitgaven en inkomsten. Daarvoor moet het Dagelijks Bestuur verbijzonderde interne controle op de rechtmatigheid inrichten. Uitgaven en inkomsten zijn rechtmatig als ze:

- passen binnen de begroting;
- voldoen aan de wettelijke regelgeving;
- voldoen aan de gemeentelijke verordeningen.

Het komt voor dat uitgaven of inkomsten niet passen binnen de begroting. De uitgave of inkomst is dan eigenlijk onrechtmatig. Het Algemeen Bestuur heeft de inkomst of uitgave niet goedgekeurd. Toch zijn er uitgaven en inkomsten die niet binnen de begroting passen maar die duidelijk wel rechtmatig zijn. In onderstaande tabel is aangegeven hoe het Dagelijks Bestuur hiermee in de verantwoording om moet gaan.

Soort begrotingsafwijking	Rechtmatig/ Onrechtmatig
Kostenoverschrijdingen waar ook inkomsten voor binnenkomen. Bijvoorbeeld extra kosten voor een project waar ook subsidie voor wordt ontvangen. Als de inkomsten de uitgaven helemaal of voor een deel dekken moet het Dagelijks Bestuur de overschrijding als rechtmatig beoordelen.	Rechtmatig
Kostenoverschrijdingen die niet op tijd konden worden gemeld en die passen binnen het bestaande beleid. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij een regeling die we hoe dan ook moeten uitvoeren. Ook kan het zo zijn dat de overschrijding pas na het publiceren van de laatste bestuursrapportage duidelijk wordt. In beide gevallen moet het Dagelijks Bestuur de overschrijding als rechtmatig beoordelen.	Rechtmatig
Kostenoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid en die (ten onrechte) niet tijdig zijn gemeld. Dit doet zich voor als tussentijds al duidelijk is dat het bestaande budget niet toereikend is en dit niet gemeld wordt. Het Dagelijks Bestuur moet de overschrijding dan als onrechtmatig beoordelen.	Onrechtmatig
Kostenoverschrijdingen die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor geen begrotingsaanpassing is voorgesteld aan het Algemeen Bestuur.	Onrechtmatig
Kostenoverschrijdingen die achteraf onrechtmatig blijken. Het gaat dan om kosten waarbij achteraf door controle van derden (belastingdienst, subsidieverstrekker) blijkt dat deze niet voor subsidie in aanmerking komen of dat een te laag bedrag is afgedragen. Dit leidt tot minder subsidie of een naheffing waardoor overschrijdingen ontstaan. Als dit gedurende het begrotingsjaar wordt geconstateerd gelden de normale regels. Wordt dit na het begrotingsjaar geconstateerd dan heeft dit geen gevolgen voor de rechtmatigheid	Rechtmatig
Kostenoverschrijdingen op investeringen. Dit leidt tot jarenlang hogere kapitaallasten. Voor de overschrijding van de investering gelden de normale regels. De daaruit voortvloeiende hogere kapitaallasten zijn rechtmatig. Deze worden in volgende begrotingen namelijk meegenomen.	Onrechtmatig

5.2 Wetten en verordeningen, normenkader rechtmatigheid

Om de rechtmatigheid te kunnen beoordelen is niet alle wet- en regelgeving belangrijk. Alleen wetten en regelingen die wij gebruiken om uitgaven te doen of inkomsten te krijgen zijn voor de financiële rechtmatigheid van belang. En van die wetten zijn niet alle artikelen belangrijk. Voor de financiële rechtmatigheid gaat het alleen om de artikelen die een financieel gevolg hebben.

Voor een goede uitvoering van de rechtmatigheidscontrole en –verantwoording door het Dagelijks Bestuur is belangrijk dat de geldende regelgeving duidelijk vastligt. Het normenkader van Fijnder geeft een overzicht van de wet- en regelgeving die wordt meegenomen in de controle op de rechtmatigheid. Als primair verantwoordelijke voor de naleving van de wet- en regelgeving moet het Dagelijks Bestuur permanent zicht hebben op het van toepassing zijnde relevante normenkader. Het is derhalve de taak van het Dagelijks Bestuur om het normenkader jaarlijks te actualiseren en vast te stellen en dit toe te sturen aan het Algemeen Bestuur. Het doel van het versturen is dat het Algemeen Bestuur zich bewust is van de wet- en regelgeving die wordt meegenomen in de rechtmatigheidscontrole en –verantwoording en dat het Algemeen Bestuur daarmee de mogelijkheid krijgt om het normenkader aan te vullen.

5.3 Rechtmatigheidsverantwoording en verantwoordingsgrens

De rechtmatigheidsverantwoording die het Dagelijks Bestuur in de jaarrekening opneemt is gebaseerd op een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd. De tekst van de verantwoording ligt vast en moet door het Dagelijks Bestuur op de volgende punten worden aangevuld:

- Datum vaststelling normenkader;
- Het door het Algemeen Bestuur vastgestelde grensbedrag;
- Wel of niet voldoen aan rechtmatigheid criteria;
- Geconstateerde afwijkingen boven de verantwoordingsgrens. Het Dagelijks Bestuur maakt in haar verantwoording gebruik van de begrippen ‘fouten’ en ‘onduidelijkheden’ (ieder afzonderlijk) om de afwijkingen te duiden.

Het grensbedrag waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt door het Algemeen Bestuur bepaald. Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wetten en regelgeving) en/of posten waarvan bij het Dagelijks Bestuur onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden. Het Algemeen Bestuur stelt de verantwoordingsgrens vast op 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves).

In de paragraaf bedrijfsvoering worden, naast de op grond van de kadernota rechtmatigheid 2023 verplichte onderdelen zoals de naleving van de (aanbestedings-) normen van de Gids Proportionaliteit, alle afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) die in de rechtmatigheidscontrole zijn gevonden van meer dan € 100.000 voor niet-bedrijfsvoeringbudget(ten) en meer dan € 30.000 voor bedrijfsvoeringbudget(ten) toegelicht. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn de tussentijdse communicatie met het Algemeen Bestuur – of de reden waarom deze achterwege is gebleven – alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om het handelen conform wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

Bijlage 1: Communicatie en periodiek overleg

In de tabel hieronder staat welke overleggen er ieder jaar plaats moeten vinden. Het heeft de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken op één dag te houden.

	Aantal per jaar	Toelichting
Algemeen Bestuur	Minimaal twee	Het Algemeen Bestuur is opdrachtgever en het aanspreekpunt van de accountant. Voor de controle van de jaarrekening geeft het Algemeen Bestuur aan de accountant aan met welke onderwerpen zij extra aandacht moeten besteden bij de jaarrekeningcontrole. De accountant licht daarnaast het verslag van bevindingen toe aan het Algemeen Bestuur. De evaluatie van de door de accountant verleende dienstverlening vindt plaats in een gesprek waarbij een vertegenwoordiger het bestuur, de directeur en de concerncontroller aanwezig is.
Directeur en Concerncontroller	Minimaal drie	De directeur en de concerncontroller zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen de organisatie. Bijeenkomsten: een gesprek voor de controle, de bespreking van de bevindingen van tussentijdse controle (op basis van het concept verslag) en de jaarrekeningcontrole (op basis van het concept verslag van bevindingen). Daarnaast kunnen naar behoefte tussentijdse voortgangsgesprekken worden gehouden.
Managers	PM	Met de managers kan overleg plaatsvinden bij verschillende controles.
Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur	PM	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur.

Bijlage 2: Rapportage

In onderstaande tabel staan de standaard rapportage momenten.

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Managementletter	Na afronding van de interim controle	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten voor de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen en overige van belang zijnde onderwerpen.	Dagelijks Bestuur en Directie
Verslag van bevindingen	Na afronding controle van de jaarrekening	Wettelijk: De vraag of inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe verantwoording mogelijk maken. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen op het gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken toleranties.	Algemeen Bestuur
Controleverklaring	Na afronding controle van de jaarrekening	Oordeel over de mate waarin de jaarrekening een getrouw beeld geeft en klopt met de verslaggevingsvoorschriften.	Algemeen Bestuur