

CONTROLEPROTOCOL

Voor de controle van de jaarrekening

Vanaf boekjaar 2021



Inhoud

1	Inleiding en samenvatting	1
2	Kader controle jaarrekening	3
3	Normen- en toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole	5
4	Bijlage I : Normen- en toetsingskader	7

1 Inleiding en samenvatting

In 2021 heeft de gemeenteraad aan BDO Audit & Assurance B.V. (hierna: BDO) de opdracht verstrekt de accountantscontrole als bedoeld in artikel 213 Gemeentewet voor de gemeente Midden-Drenthe uit te voeren over de boekjaren 2021 tot en met 2023. Deze overeenkomst tot het verrichten van de accountantsdiensten kan twee keer met 2 jaar worden verlengd.

In dit controleprotocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening van de uitvoering van deze accountantscontrole. Het controleprotocol blijft geldig tot het moment van wijziging en hoeft, als daar geen aanleiding toe bestaat, niet jaarlijks opnieuw vastgesteld te worden.

Het bijbehorende normenkader (gemeenteraad) en het intern controleplan (college) worden jaarlijks geactualiseerd.

Accountantscontrole (object van controle)

Jaarlijks legt het college in de jaarstukken verantwoording af aan de raad over het in het begrotingsjaar gevoerde bestuur. De raad beoordeelt de jaarstukken en stelt deze vast. Als basis voor de beoordeling door de raad dienen mede de uitkomsten van de accountantscontrole, vastgelegd in de controleverklaring en het verslag van bevindingen.

De accountantsverklaring geeft aan of (artikel 213 Gemeentewet):

1. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
2. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen.
3. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
4. het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Controleprotocol

Het is inmiddels gebruikelijk dat de afspraken tussen de gemeenteraad en de accountant over de uitvoering van de accountantscontrole worden opgenomen in een controleprotocol. Het wettelijke kader voor het controleprotocol bestaat uit:

- De Gemeentewet (artikel 213);
- Het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (aangehaald als Besluit accountantscontrole decentrale overheden (bado);
- De Controleverordening gemeente Midden-Drenthe;
- De Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV;
- Nadere voorschriften controle en overige standaarden (NV COS van de NBA).

Voor zover bovenstaande regelgeving en de overeenkomst met BDO voldoende kader bieden voor de uitvoering van de accountantscontrole, hoeft dit in principe niet behandeld in dit controleprotocol. Het bestaansrecht van het controleprotocol ligt in die zin in het vaststellen door de gemeenteraad van de controletoleranties en het normenkader.

Normen- en toetsingskader

Om de controle op de rechtmatigheid mogelijk te maken stelt de gemeenteraad het normenkader vast. Het normenkader bevat een overzicht van de voor de rechtmatigheidscontrole relevante externe en interne wet- en regelgeving.

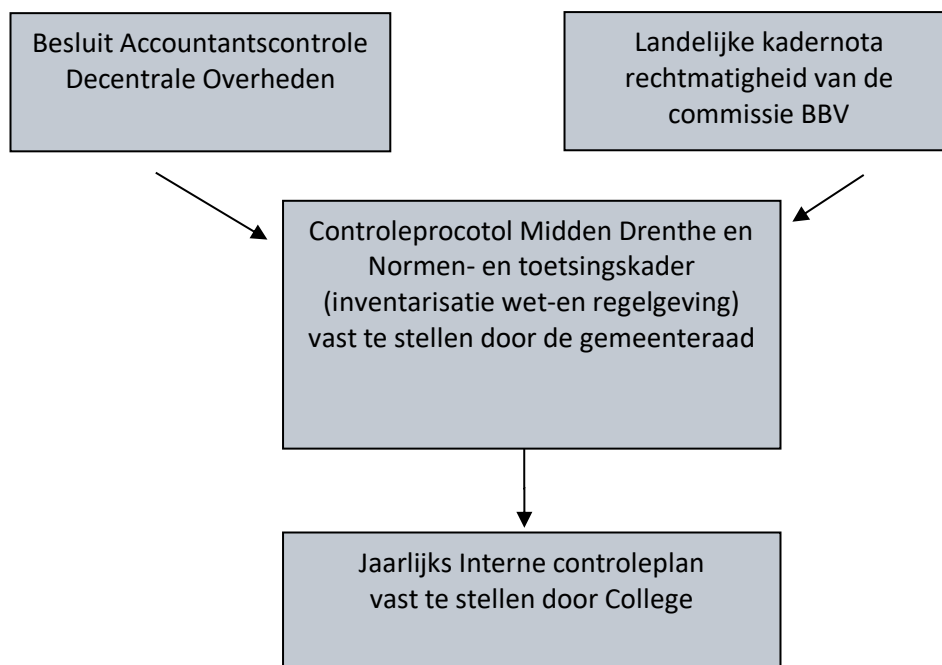
Het toetsingskader maakt duidelijk aan welke bepalingen uit deze regelgeving de gemeente financiële consequenties wil verbinden, en dus van belang zijn voor de financiële rechtmatigheid. Dit betreft bepalingen die de basis vormen voor financiële beheershandelingen. Financiële beheershandelingen zijn handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen die als lasten, baten of balansmutatie in de jaarrekening verantwoord dienen te worden.

Voor de rechtmatigheid zijn binnen deze regelingen alleen de bepalingen over recht, hoogte en duur van toepassing verklaard.

Vaststelling controleprotocol en interne controle (AO/IC)

Het controleprotocol dient ook als basis voor de beheersmaatregelen (AO/IB) die de organisatie in verband met een rechtmatige uitvoering van de financiële beheershandelingen zelf gedurende het begrotingsjaar treft. Deze beheersmaatregelen zijn op grond van artikel 11 van de Financiële verordening Midden-Drenthe een aangelegenheid van het college. Een onderdeel van deze maatregelen, de interne controle, wordt jaarlijks nader uitgewerkt in het Intern Controleplan.

Schematisch ontstaat het volgende beeld:



Kadernota rechtmatigheid

De commissie BBV publiceert jaarlijks in het najaar een geactualiseerde kadernota rechtmatigheid. Eventuele wijzigingen worden meegenomen in het interne controleplan.

2 Kader controle jaarrekening

Het kader voor de controle van de jaarrekening bestaat enerzijds uit de goedkeurings- en rapporteringstoleranties en anderzijds uit het normen- en toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole.

De controle van de specifieke uitkeringen die vallen de wet- en regelgeving van Single information en Single audit (SiSa) maakt deel uit van de controle van de jaarrekening. De verantwoordingsinformatie over de specifieke uitkeringen staat opgenomen in een bijlage bij de jaarrekening.

Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

De controle van de jaarrekening door de accountant is zodanig ingericht dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties. Alleen fouten in de jaarrekening en onzekerheden in de controle boven een vastgesteld percentage van de totale lasten van de gemeente leiden tot een niet-goedkeurende accountantsverklaring of vermelding ervan in het verslag van bevindingen. Dat komt tot uitdrukking in de goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

Goedkeuringstoleranties

Voor de gemeente zijn de volgende goedkeuringstoleranties van toepassing:

Toleranties	Strekking accountantsverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Foutpercentage				
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1%<3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3%<10%	≥ 10%	-

Rapporteringstoleranties

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de rapporteringstolerantie onderkend. De rapporteringstolerantie heeft betrekking op het vastgestelde bedrag waarboven de accountant geconstateerde fouten en onzekerheden altijd opneemt in de rapportage van controlebevindingen. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen. De accountant richt de controle in rekening houdend met de rapporteringstolerantie om te kunnen waarborgen dat alle fouten en onzekerheden die dit bedrag overschrijden in het verslag van bevindingen worden opgenomen. Daarnaast rapporteert de accountant in alle gevallen als naar het oordeel van de accountant sprake is van belangrijke kwalitatieve fouten of onzekerheden. De gemeenteraad kan bedragen voor de rapporteringstoleranties voorschrijven die lager zijn dan de bedragen die

voortvloeien uit de goedkeuringstoleranties. Voor de rapporteringstolerantie wordt 0,1 % van de begroting na wijziging voorgesteld, afgerond op € 1.000 naar beneden. Dit voor zover landelijk (SISA) geen andere rapporteringsgrenzen zijn voorgeschreven.

Toleranties single-information single-audit inzake specifieke uitkeringen

Op de hiervoor vermelde passages over de goedkeurings- en rapporteringstoleranties gelden enkele afwijkingen voor specifieke uitkeringen. Het rijk vindt specifieke uitkeringen die in het verantwoordingsjaar omvangrijker zijn dan € 125.000 zo materieel (lees: van maatschappelijk belang) dat de accountant hierbij altijd een deelwaarneming dient uit te voeren.

In het verslag van bevindingen van de accountant wordt per specifieke uitkering gerapporteerd 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, in alle gevallen met een ondergrens van te melden bevindingen van:

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

3 Normen- en toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole

Bij de accountantscontrole op het onderdeel rechtmatigheid wordt getoetst of de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met de binnen de gemeente geldende wet- en regelgeving (rechtmatig) tot stand zijn gekomen.

De financiële beheershandelingen die aan de baten, lasten en balansmutaties ten grondslag liggen worden hiertoe getoetst aan:

1. het voorwaarden criterium;
2. het begrotings criterium;
3. het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (M&O).

Voorwaarden criterium

Bij de toetsing aan het voorwaarden criterium controleert de accountant of de financiële beheershandelingen rechtmatig, dus in overeenstemming met wet- en regelgeving, zijn verricht. Om dit mogelijk te maken is een overzicht van de in de gemeente geldende wet- en regelgeving met bepalingen over financiële beheershandelingen opgesteld, het normenkader. Daarnaast is vastgesteld aan welke bepalingen binnen dit normenkader al dan niet financiële consequenties worden verbonden, het toetsingskader.

Normen- en toetsingskader jaarrekening

Wat betreft de regelgeving kiest de raad ervoor – gegeven het normenkader – de financiële beheershandelingen alleen aan die bepalingen te toetsen, waarvan de toepassing direct leidt tot financiële gevolgen die als baten, lasten en / of balansmutaties in de jaarrekening dienen te worden verantwoord. Concreet betekent dit dat toetsing plaatsvindt aan de bepalingen omtrent het recht, de duur of de hoogte van financiële overdrachten en transacties.

Aan de overige, formeel tot het toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole behorende bepalingen, wil de raad geen financiële consequenties verbinden.

Begrotings criterium

Het begrotings criterium houdt in dat financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, tot stand dienen te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's.

Normen en toetsingskader jaarrekening

De begrotingen wordt door de raad geautoriseerd op het niveau van taakveld. Dit betekent dat de toetsing aan het begrotings criterium bij de interne controle, de tussentijdse rapportages en de controle van de jaarrekening ook op dit niveau plaatsvindt.

Deze toetsing omvat de volgende werkzaamheden:

1. Zijn de baten en lasten geboekt op het juiste taakveld;

2. Zijn de baten en lasten geboekt op het juiste begrotingsjaar (is in het stelsel van baten en lasten in beginsel gelijk aan valuteringscriteria);
3. Zijn de in het taakveld opgenomen bedragen toereikend. Zo nee, wat is de aard van de begrotingsoverschrijding.

Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

Onder *misbruik* wordt verstaan het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel:

- ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of,
- niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen.

Misbruik is onrechtmatig.

Onder *oneigenlijk gebruik* wordt verstaan het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen:

- verkrijgen van overheidsbijdragen of,
 - het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid,
- in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. Oneigenlijk gebruik is in beginsel¹ onrechtmatig.

Normen- en toetsingskader jaarrekening

In de gemeente Midden-Drenthe is geen overkoepelend M&O beleid. Wel zijn impliciet en expliciet diverse beheersmaatregelen getroffen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze maatregelen zijn ingebed in de processen en maken onderdeel uit van de interne controle op rechtmatigheid.

¹ In sommige gevallen is de regelgeving onvolledig. Er is dan sprake van een grijs gebied.

4 Bijlage I : Normen- en toetsingskader

Normen- en toetsingskader voor de rechtmatigheidscontrole 2021

Leeswijzer:

In het normenkader zijn zowel de landelijk vastgestelde regels als de eigen gemeentelijke regels opgenomen. Het betreft regels, zoals wetten, uitvoeringsregels en gemeentelijke verordeningen. Besluiten van het college maken in principe geen deel uit van het normenkader. Het inkoopbeleid van de gemeente maakt bijvoorbeeld geen onderdeel uit van het normenkader.

In het toetsingskader wordt aangegeven welke bepalingen uit de interne regelgeving in het normenkader financiële consequenties hebben. Hierbij wordt aangeduid bij welke artikelen het gaat om recht, hoogte en duur. Dit wordt gedaan om het verband te leggen tussen het abstracte normenkader en de interne beheersing van de processen.

Normen- en toetsingskader 2021						
	Normenkader		Toetsingskader (financiële rechtmatigheid)			
Proces	Externe wetgeving	Interne regelgeving	Recht	Hoogte	Duur	Hardheids-clausule
Algemeen	▪ Grondwet ▪ Gemeentewet ▪ Awb ▪ Wet gemeenschappelijke regelingen	▪ Inspraakverordening 2006 ▪ Algemeen mandaatbesluit 2017				
Inkoop en aanbestedingen	▪ Aanbestedingswet 2012 ▪ Gids proportionaliteit ▪ Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW) ▪ Europese aanbestedingsrichtlijn ▪ Europese richtlijnen voor staatsteun					
Salarissen	▪ WNRA ▪ cao Gemeenten ▪ Rechtspositiebesluit burgemeesters ▪ Rechtspositiebesluit wethouders ▪ Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers (APPA) ▪ WNT / Beleidsregels WNT 2017 ▪ Wet verbetering poortwachter	Verordening rechtspositie raads- en commissieleden Midden-Drenthe 2019	▪ 2, 3, 4, 5, 6	▪ 2, 3, 4, 5, 6		

Werk en inkomen (participatie)	▪ Wet Basisregistratie personen	▪ Verordening Wet Inburgering	▪ 9, 10	▪ 5, 9, 10	▪ 5	
	▪ Wet rechten burgerlijke stand	▪ Verordening individuele inkomenstoeslag februari 2015	▪ 2, 3, 4	▪ 5	6	▪ 7
	▪ Participatiewet	▪ Beleidsregel leerwerk vouchers en stap-naar-werk vouchers	3	5		
	▪ Wet sociale werkvoorziening	▪ Verordening Clientenparticipatie 2015	▪ 5, 6			
	▪ Wet inburgering (nieuwkomers)	▪ Afstemmingsverordening Participatiewet IOAW en IOAZ 2015	7,8	6, 9, 10, 11, 12, 14	5, 9, 10, 11, 12, 14	19
	▪ IOAW	▪ Verordening Minimaregelingen 2019 Midden-Drenthe	▪ 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13	5, 6, 7, 8	9	14
	▪ IOAZ	▪ Verordening individuele studietoelage Participatiewet 2015	▪ 2, 3	▪ 4, 5		▪ 6
	▪ Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen 2020	▪ Re-integratieverordening Participatiewet juli 2015	▪ 2, 3, 4, 17	▪ 10, 14, 15, 19	▪ 5, 6, 7, 14, 15, 19	▪ 23
	TOZO	Beleidsregel plaatsingssubsidie 2017	3, 5	4, 5, 8		9
	Wet gemeentelijke schuldhelpverlening	▪ Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive 2015		2, 4, 5, 6		9
		▪ Verordening tegenprestatie Participatiewet, IOAW, en IOAZ 2015				
		▪ Verordening loonkostensubsidie Participatiewet 2015	▪ 1, 2, 3	3		
		▪ Verordening Persoonsgevonden budget begeleid werken wet sociale werkvoorziening	▪ 4	▪ 3, 6, 7, 8	▪ 5	▪ 17
		▪ Verordening plaatsingsvolgorde Wet sociale werkvoorziening				
		▪ Beleidsregels Tijdelijke overbruggingsregeling noodzakelijke kosten	2, 3, 5	6	9	14
		▪ Terugvorderingsbeleid Midden-Drenthe 2016	2, 3, 4, 5, 6, 7, 8	10, 17		

WMO	▪ Wet maatschappelijke ondersteuning	▪ Verordening gemeentelijk fonds gezondheidszorg Verordening Wmo gemeente Midden-Drenthe 2020	4 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23	4 11, 24, 25, 26	11	39
Jeugdzorg	Jeugdwet	Regeling Mantelzorgwaardering Midden-Drenthe 2017 Zorgkostenregeling 2020 gemeente Midden-Drenthe Verordening jeugdhulp Midden-Drenthe 2020	3 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11 13, 14	2 7,8, 9, 10, 11 10, 15	2 11	15 22
Leerlingenvervoer	Wet op het primaire onderwijs Wet op het voortgezet onderwijs Wet op de expertisecentra	Verordening leerlingenvervoer gemeente Midden-Drenthe	2, 3, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 26, 27	8, 23, 24		
Subsidies	Algemene wet bestuursrecht	▪ Algemene subsidieverordening ▪ Verordening subsidiëring godsdienst- en vormingsonderwijs ▪ beleidsregels subsidiering kosten kinderopvang op grond van sociaal medische indicatie 2016 ▪ beleidsregels subsidiering kinderopvang 2016 Beleidsregels subsidie stimulering bouwen (bijna) energieneutrale woningen Beleidsregels projectsubsidies Cultuur Midden-Drenthe Beleidsregels subsidiering cultuuronderwijs Midden-Drenthe	6, 8, 9, 10, 13, 16, 20, 21, 22 5, 6 8, 12, 14 8, 12, 14 3, 8, 11 3 4, 8	18 5, 6, 8 5 5 4 4, 8, 9 3	12 6 6 5, 6 3	23 12 11 10

Subsidies		Beleidsregels waarderingssubsidies stimulering sportbeoefening en bewegen in de gemeente Midden-Drenthe	4, 5, 6, 7, 8	4, 6, 7, 8	4, 6, 7, 8	10
		▪ Verordening VROM Startersregeling ▪ Verordening Verzilverlening gemeente Midden-Drenthe	5, 7, 9, 10	4, 7		12
Belastingen	Wet waardering Onroerende Zaken + uitvoeringsregelingen Invorderingswet 1990 + uitvoeringsregelingen Wet op de bedrijveninvesteringszones	▪ Verordening Forensenbelasting 2018 ▪ Verordening Lijkbezorgingsrechten 2018 ▪ Verordening Marktgelde 2018 ▪ Verordening Onroerende-Zaakbelastingen 2018 - Verordening afvalstoffenheffing 2018 ▪ Verordening Rioolheffing 2018 ▪ Verordening Toeristenbelasting 2018 ▪ Legesverordening 2018 ▪ Verordening BI-zone Centrum Beilen 2017	2, 3	4, 5		
			2, 3	4		
Bouwleges	▪ Wet ruimtelijke ordening ▪ Besluit ruimtelijke ordening ▪ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ▪ Wet ISV ▪ Bouwbesluit ▪ Huurprijzenwet woonruimte ▪ Huisvestingswet ▪ Wet op de huurtoeslag ▪ Wet bevordering eigen woningbezit ▪ Wet milieubeheer	▪ Algemene plaatselijke verordening Midden-Drenthe 2017 ▪ Festiviteiten en evenementenverordening ▪ Verordening speelautomatenhal Midden-Drenthe ▪ Landschapsverordening ▪ Exploitatieverordening ▪ Bouwverordening ▪ Verordening op het gebruik van woningen als tweede woning ▪ Compensatieverordening ▪ Legesverordening 2018 ▪ Verordening leefomgeving Midden-Drenthe 2020	2, 3	4		
			2, 3, 4, 8	5		
			2, 3, 9	4	7	
			3, 4, 11	5, 6	9	
			2, 3	4, 5, 6		
			2	5, 9		
			5, 7	6, 8		

Bouwleges	▪ Wet belastingen op milieugrondslag ▪ Besluit omgevingswet ▪ Besluit algemene regels ruimtelijke ordening - Woningwet					
Grondexploitatie	▪ Wet ruimtelijke ordening ▪ Besluit ruimtelijke ordening	▪ Landschapsverordening ▪ Exploitatieverordening ▪ Algemene verkoopvoorwaarden voor woningbouwkavels ▪ Algemene verkoopvoorwaarden bedrijventerreinen	1, 16 1, 18	2, 3, 11 2, 3, 13		
Treasury & financiering	▪ Wet houdbare overheidsfinanciën ▪ Financiële Verhoudingswet ▪ Wet financiering decentrale overheden	▪ Financiële verordening 2016 gemeente Midden-Drenthe		8, 9, 10, 11, 12, 13, 14,		
Overig	Regeling informatieverstrekking ssa					