

Controleprotocol 2023 Gemeenschappelijke Regeling Geul en Maas

1 Inleiding

Doel

Deloitte Accountants B.V. heeft de opdracht aanvaard om de accountantscontrole 2023 voor de Gemeenschappelijke Regeling Geul en Maas (hierna: GR) uit te voeren. Deloitte Accountants B.V. geeft hierbij een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening. De rechtmatigheid wordt beoordeeld door de manager/directeur van de GR (hierna: manager/directeur). Om hierover een oordeel te kunnen vellen voert zij (verbijzonderde) interne controles uit.

Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole en aan het management wat betreft de rechtmatigheidsverantwoording. Dit inclusief de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringtoleranties.

Wettelijk kader

De gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad één of meerdere accountants aanwijst voor de controle van de jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen (Art. 213 lid 2, Gemeentewet).

In Art. 213 lid 3 wordt weergegeven wat er hierbij verwacht wordt van de accountant. Het wetgevingstraject om de rechtmatigheidsverantwoording (en bijbehorende verklaring) over te hevelen van de accountant naar het college van B&W (bij gemeenten), is afgerond. Als gevolg waarvan lid 3 is gewijzigd, de formulering is nu als volgt:

- de baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet rechtmatig tot stand zijn gekomen.

De uitspraak met betrekking tot rechtmatigheid tot de accountant beperkt zich dus enkel tot specifieke uitkeringen. Hiervan is bij de GR geen sprake. De rechtmatigheid van de totale jaarrekening wordt beoordeeld door de manager/directeur van de GR.

Verantwoordelijkheden

Al geruime tijd is sprake van de wens om tot invoering van een rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening van gemeenten (en gemeenschappelijke regelingen) te komen. Dit impliceert dat de manager/directeur zich verantwoordt over de rechtmatigheid van de jaarrekening. Het wetsvoorstel 'versterking decentrale rekenkamers' is op 31 mei 2023 aangenomen door de Tweede Kamer. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is ook een onderdeel van dit wetsvoorstel. Vanaf de jaarrekening 2023 geeft het college van Burgemeester en Wethouders geeft een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. Daarmee valt de rechtmatigheidsverantwoording onder het getrouwheidsoordeel van de accountant en kijkt dus of de rechtmatigheidsverantwoording 'juist' is.

In de rechtmatigheidsverantwoording verantwoordt de manager/directeur zich aan het bestuur in hoeverre de in de jaarrekening opgenomen baten en lasten en de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met de (door het bestuur vastgestelde) kaders, zoals de begroting, de lokale verordeningen en met de bepalingen uit relevante 'hogere' wet- en regelgeving. Voorheen was dit onderdeel van de accountantscontrole.

Dit controleprotocol bevat de relevante kaders voor de rechtmatigheidsverantwoording door het opnemen van een verantwoordingsgrens en rapportagegrens.

Bij de inwerkingtreding van de rechtmatigheidsverantwoording verbreedt de kaderstellende werking van het controleprotocol van enkel accountant naar accountant en de manager/directeur. In dit controleprotocol zijn er kaders voor de accountant wat betreft de getrouwheid en voor de manager/directeur wat betreft de rechtmatigheid.

De manager/directeur is verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening, het jaarverslag, de uitvoering van de werkzaamheden met toepassing van de geldende regelgeving én dient zich te verantwoorden over de rechtmatigheid van de jaarrekening. Het bestuur stelt het controleprotocol vast,

waarin de kaders van de controle zijn vastgelegd. De accountant is verantwoordelijk voor de controle op getrouwheid van de jaarrekening.

2 Wet en regelgeving inclusief de verordeningen

Het normenkader voor de jaarrekeningcontrole betreft de inventarisatie van alle voor de verantwoording relevante regelgeving. De manager/directeur en de accountant moeten voor de jaarrekeningcontrole beschikken over toetsbare criteria. Daarvoor stelt het bestuur jaarlijks het normenkader¹ vast met daarin de voor de verantwoording relevante wet- en regelgeving. De externe wetgeving en lokale regelgeving van toepassing voor de GR Geul en Maas zijn opgenomen in de bijlage.

De accountant heeft de opdracht om de jaarrekening van de GR te controleren. Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording geeft de manager/directeur een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. Daarmee valt de rechtmatigheidsverantwoording onder het getrouwheidsoordeel van de accountant.

3 Goedkeurings- en rapporteringstoleranties

3.1 Inleiding

De accountant hanteert 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 daarmee van de verantwoorde baten en lasten en balansmutaties en financiële beheershandelingen. De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en deelwaarnemingen.

3.2 Goedkeuringstolerantie

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Het bestuur mag de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. De minimumeisen zijn:

Strekking van de controleverklaring:

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

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

De definitie van de goedkeuringstolerantie is:

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 voor de gebruikers kan worden beïnvloed.

De goedkeuringstolerantie wordt door het bestuur vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming, de strekking van de af te geven controleverklaring.

3.3 Rapporteringstolerantie

Naast de goedkeuringstoleranties wordt er een rapporteringstolerantie gehanteerd. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

De rapporteringstolerantie is een bedrag dat gelijk is aan of lager is dan de bedragen voortvloeiend uit de goedkeuringstolerantie. Bij overschrijding van dit bedrag vindt rapportering plaats in het verslag van bevindingen.

1) In het normenkader is, conform voorgaande jaren, het aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht uitgesloten.

Een lagere rapporteringstolerantie leidt in beginsel niet tot aanvullende controlewerkzaamheden, maar wel tot een uitgebreidere rapportage van bevindingen. De rapporteringstolerantie kan worden vastgesteld op een percentage, bijvoorbeeld 80% van de goedkeuringstolerantie of op een maatschappelijk relevant geachte absoluut bedrag. De rapporteringstolerantie kan zich verder toespitsen op die elementen die het bestuur specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de controletoleranties zelf beïnvloedt.

De rapporteringstolerantie wordt door het bestuur vastgesteld, met inachtneming van bovengenoemde minimumeisen. De accountant richt de controle in, rekening houdend met de rapporteringstolerantie, om te kunnen waarborgen dat alle gesignaleerde onrechtmatigheden die dit bedrag overschrijden ook daadwerkelijk in het verslag van bevindingen worden opgenomen.

In het hierna opgenomen schema is de rapporteringstolerantie opgenomen zoals door het bestuur vastgesteld voor het controlejaar 2023. De rapporteringstolerantie is gelijkgesteld aan de goedkeuringstolerantie.

Strekking van de controleverklaring:

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

3.4 Verantwoordingsgrens en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

De grens waarboven afwijkingen in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen wordt bepaald op 3% van de totale lasten (inclusief toevoeging aan reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij de manager/directeur onduidelijkheid² bestaat over de rechtmatigheid. Voor fouten en onduidelijkheden geldt hetzelfde percentage. Fouten en onduidelijkheden hoeven en worden daarbij niet bij elkaar opgeteld.

Wat betreft de diepgang van de (verbijzonderde) interne controles hanteren we een grens van 3,0%. Dit werkt bijvoorbeeld door in de omvang van steekproeven. Naast de verantwoordingsgrens geldt de zogenaamde rapportagegrens. Deze grens wordt gelijkgesteld aan de verantwoordingsgrens. Dit heeft tot gevolg dat alle fouten en onduidelijkheden die groter zijn dan 3,0% van het de totale lasten (inclusief toevoeging aan reserves) worden toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering.

4 Rechtmatigheidscriteria

In totaal zijn er negen rechtmatigheidscriteria. Van deze criteria zijn er drie die meewegen in het rechtmatigheidsoordeel en onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Het gaat hierbij om de eerste drie criteria (1-3).

Nr.	Criterium	Korte duiding
1	Begrotingscriterium	De financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting.
2	Voorwaarden criterium	Voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden.
3	Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium	Er een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt. Dit vindt plaats met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen.
4	Calculatiecriterium	Er wordt vastgesteld dat de gepresenteerde bedragen juist berekend zijn.

2) Bij de rechtmatigheidsverantwoording wordt gesproken over het begrip 'onduidelijkheden', in plaats van 'onzekerheden'. Er is sprake van een onduidelijkheid als de manager/directeur in het kader van de verslaggeving niet kan aangeven of er sprake is van een rechtmatigheidsfout of niet. Bij onzekerheden gaat het veel meer over het ontbreken van informatie waardoor de manager/directeur niet tot een oordeel kan komen.

5	Valuteringscriterium	De juistheid van het tijdstip van betaling en van de verantwoording van verplichtingen wordt vastgesteld.
6	Adresseringscriterium	De juistheid van de adressering van de rechthebbende waar een financiële stroom naar toe is gegaan wordt vastgesteld.
7	Volledigheidscriterium	De volledigheid van alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, wordt vastgesteld.
8	Aanvaardbaarheidscriterium	Er wordt vastgesteld dat de financiële beheershandelingen passen bij de activiteiten van de gemeente en dat in relatie tot de kosten een aanvaardbare tegenprestatie is overeengekomen.
9	Leveringscriterium	Er wordt vastgesteld dat de levering heeft plaatsgevonden (prestatielevering).

De laatste zes criteria (4-9) wegen mee in het getrouwheidsoordeel. Een fout op grond van een van deze criteria weegt mee in het oordeel van de accountant en hoeft niet in de rechtmatigheidsverantwoording gerapporteerd te worden.

4.1 Criteria ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording

Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium houdt in dat de gerealiseerde baten en lasten in overeenstemming zijn met de door het bestuur vastgestelde (programma)begroting inclusief begrotingswijzigingen. Afwijkingen van de programmabegroting moeten mogelijk als onrechtmatige bestedingen worden aangemerkt. Of daadwerkelijk sprake is van onrechtmatige bestedingen is niet altijd even vanzelfsprekend. Verwezen wordt naar de Kadernota Rechtmatigheid 2023 en uitspraken van de Commissie BBV (Q&A Rechtmatigheidsverantwoording).

Het bestuur beslist uiteindelijk over de verwijtbaarheid van afwijkingen ten opzichte van de begroting.

M&O-criterium

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen te voorkomen zijn beheersmaatregelen nodig. In tegenstelling tot andere getrouwheids- en rechtmatigheidsaspecten gaat het bij het M&O-criterium in het bijzonder om vast te stellen dat in de organisatie effectieve maatregelen zijn getroffen om misbruik te voorkomen, dan wel op te sporen, en dat de wet- en regelgeving duidelijk is, aangepast is aan actuele omstandigheden en te handhaven is. In het jaarverslag en/of de toelichting op de jaarrekening verantwoordt de manager/directeur zich over de opzet, de uitvoering en de resultaten van het M&O-beleid. Indien een organisatie geen toereikend M&O-beleid voert kan dit gevolgen hebben voor de rechtmatigheidsverantwoording. Indien bij een toereikend M&O-beleid dat in voldoende mate is uitgevoerd toch een belangrijke (materiële) onzekerheid – die inherent is aan de regeling – blijft bestaan met betrekking tot de rechtmatigheid van de baten en lasten en deze niet verder kan worden gereduceerd, dient de accountant te beoordelen of deze onzekerheid in de toelichting bij de jaarrekening adequaat wordt weergegeven.

De organisatie dient effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen.

De controle richt zich op:

- toetsing in hoeverre in bestaande procedures deugdelijke maatregelen ter voorkoming van misbruik- en oneigenlijk gebruik zijn genomen alsmede de werking van de getroffen maatregelen vaststellen;
- actualiteit van het M&O-beleid.

Voorwaarden-criterium

Baten, lasten en balansmutaties door een gemeenschappelijke regeling zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden waarop moet worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de eigen lokale regelgeving. Door het bestuur zijn in verschillende verordeningen en besluiten voorwaarden opgenomen.

Het is een bevoegdheid van het bestuur om vast te leggen welke wetten en regels (voorwaarden) onderwerp zijn van de jaarrekeningcontrole. Logischerwijs is dit geen ongelimiteerde bevoegdheid, zo is het bestuur niet bevoegd om landelijke / Europese regels niet van toepassing te verklaren. Dit maakt het vaststellen van het normenkader voor een (groot) gedeelte een formele aangelegenheid.

Onder bijlage 1 is het normenkader opgenomen.

5 Inkadering begrip Financiële rechtmatigheid

De controle op rechtmatigheid voor het jaar 2023 is limitatief gericht op:

- De naleving van wettelijke kaders zoals die onder 'Wetgeving extern' van het normenkader (zie bijlage) zijn opgenomen. Dit uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.
- De naleving van de begroting;
- En de overige kaders zoals opgenomen onder "lokale regelgeving" van het normenkader (zie bijlage). Dit laatste voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover deze directe financiële beheershandelingen betreffen of kunnen betreffen.

6 Rapportering accountant

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

- Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij dit meteen schriftelijk aan het bestuur en zendt een afschrift hiervan aan de manager/directeur van de gemeente Maastricht.
- In aanvulling op het in de wet voorgeschreven verslag van bevindingen brengt de accountant over de door hem uitgevoerde (deel-)controles verslag uit over zijn bevindingen van niet van bestuurlijk belang aan de manager/directeur en het aanspreekpunt voor de controle. Dit aanspreekpunt is doorgaans de financial controller.
- In kader van de procedure hoor en wederhoor wordt het verslag van bevindingen voor verzending aan het bestuur door de accountant aan de manager/directeur van de gemeente Maastricht voorgelegd met de mogelijkheid voor de manager/directeur van de gemeente Maastricht om op dit stuk te reageren.

Op basis van de tussentijdse (of interim) controle (november 2023) rapporteert de accountant aan de manager/directeur de bevindingen en mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en processen die zijn onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening.

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de jaarrekeningcontrole weergegeven. Deze controleverklaring is bestemd voor het bestuur, zodat deze de opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Op basis van de jaarrekeningcontrole rapporteert de accountant over de uitkomsten van de controle middels een accountantsverslag.

7 Rapportering door de manager/directeur

Vanaf boekjaar 2023 rapporteert de manager/directeur in de jaarrekening, middels een standaardtekst, of financiële transacties rechtmatig zijn en binnen de vooraf vastgestelde verantwoordingsgrens door het bestuur, wanneer de bevindingen vanuit de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording onder de gestelde verantwoordingsgrens blijven. De manager/directeur rapporteert of en zo ja, welke financiële transacties niet (geheel) rechtmatig zijn en binnen de vooraf vastgestelde verantwoordingsgrens door het bestuur, wanneer de bevindingen vanuit de 'onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording' de verantwoordingsgrens overschrijden. In dat geval geeft de manager/directeur aan waar de bevindingen/afwijkingen betrekking op hebben en voor welk bedrag.

De manager/directeur rapporteert in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles. Controlebevindingen die boven de rapporteringsgrens vallen worden gemeld. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag met de procesverantwoordelijke besproken. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om de toekomstige fout of onduidelijkheid te mitigeren.

Overige aspecten die terugkomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf zijn:

- Beheersmaatregelen die zijn getroffen om in de toekomst tekortkomingen in de rechtmatigheid te voorkomen.
- Bevindingen die onder de verantwoordingsgrens voor de rechtmatigheidsverantwoording blijven, maar wel relevant zijn om het bestuur over te informeren. (Denk bijvoorbeeld aan aanbestedingsfouten).

-
- Bewuste afwijkingen van wet- en regelgeving door bijzondere omstandigheden binnen de gemeenschappelijke regeling.
 - Eventueel andere zaken die de manager/directeur relevant vindt om het bestuur nader over te informeren.

Vastgesteld in de vergadering van het bestuur van de GR Geul en Maas d.d. 8 december 2023

Datum:.....

Naam: John Aarts

Functie: Voorzitter GR Geul en Maas

Handtekening:

Datum:

Naam: Maurice Dings

Functie: Secretaris GR Geul en Maas

Handtekening:

Bijlage Normenkader

Externe wetgeving

- Wet gemeenschappelijke regelingen.
- De Europese aanbestedingsregels.
- Het Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten.
- De Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen Publieke en Semipublieke Sector
- De Wet Geluidhinder en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten.
- De Wet Milieubeheer en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten.
- De Wet verontreiniging oppervlaktewater (WVO).
- Arbowetgeving.
- Bouwbesluit.
- Wegenverkeerswet.
- De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).
- Wet open overheid (WOO).

Lokale regelgeving

De laatst beschikbare versie van:

- Afvalstoffenverordening Maastricht en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten.
- Verordening reinigingsheffingen Maastricht en de daarbij behorende tarieventabel.
- Afvalstoffenverordening Valkenburg a/d Geul en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten.
- Legesverordening Valkenburg a/d Geul en de daarbij behorende tarieventabel.
- Afvalstoffenverordening Meerssen en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten.
- Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing en reinigingsrechten Meerssen en de daarbij behorende tarieventabel.
- Gemeenschappelijke regeling Geul en Maas, handelend onder de naam GR Geul en Maas.
- Begroting GR Geul en Maas van het betreffend verslagjaar.
- Financiële verordening GR Geul en Maas
- Aanbestedingsbeleid gemeente Maastricht