

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3656316	Oskam/ Eeftink	GRI	Schelberg
ONDERWERP			
3656316 - Controleprotocol 2023			



DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGELO BESLUIT:

1. Het controleprotocol voor 2023 vast te stellen, met daarin de kaders voor de accountantscontrole;
2. De verantwoordingsgrens vast te stellen op 3% in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording;
3. De aanvullende kaders voor begrotingsrechtmatigheid vast te stellen;
4. Nadere aanwijzingen aan de accountant mee te geven als opgenomen in het Controleprotocol

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

Het controleprotocol wordt elk jaar vastgesteld door de raad.
De accountant gebruikt dit protocol voor de jaarrekeningcontrole 2023.
Het protocol moet zijn vastgesteld voordat de accountant start met de controle.
Deze controle wordt in maart 2024 uitgevoerd.

RAADSADVIES



ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	AFDELING	PORT. HOUDER
3656316	Oskam/ Eeftink	GRI	Schelberg
ONDERWERP			
3656316 - Controleprotocol 2023			

BESLUIT

De gemeenteraad besluit:

1. Het controleprotocol voor 2023 vast te stellen, met daarin de kaders voor de accountantscontrole;
2. De verantwoordingsgrens vast te stellen op 3% in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording;
3. De aanvullende kaders voor begrotingsrechtmatigheid vast te stellen.
4. Nadere aanwijzingen aan de accountant mee te geven als opgenomen in het Controleprotocol

INLEIDING

Het controleprotocol met daarin opgenomen de kaders voor de controle van de jaarrekening door de accountant wordt elk jaar vastgesteld door de raad. De accountant gebruikt dit kade voor de jaarrekeningcontrole 2023. Het protocol moet zijn vastgesteld voordat de accountant start met de controle. Deze controle wordt in maart 2024 uitgevoerd.

ARGUMENTEN

1.1

De controleverordening 2023, raadsbesluit 19 april 2023, maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de jaarlijks de opdracht voor de accountantscontrole vaststelt. De kaders van de opdracht bepalen de reikwijdte en diepgang van het onderzoek. De kaders voor wat betreft de getrouwheid voor de accountantscontrole zijn gelijk aan afgelopen jaren.

2.1

Dit jaar is het eerste jaar dat ook de kaders voor de rechtmatigheidsverantwoording erin staan. Daarin kiezen we voor een ruime verantwoordingsnorm om de eerste ervaring op te doen en het samenspel met de accountant goed in te richten. Het doel is deze de komende jaren af te bouwen. De voorgestelde verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0 tot 3 % van de totale lasten van de gemeente.

3.1

De commissie BBV heeft een nieuwe definitie van begrotingrechtmatigheid gepubliceerd, de kaders geven daar invulling aan voor Hengelo. Nieuw is het begrip tijdig melden van onderschrijding van lasten (lagere uitgaven dan begroot), of onderschrijding of overschrijding van baten (hogere of lagere opbrengsten dan begroot). Het voorstel is om melding en toelichting in de jaarrekening als tijdig vast te stellen. Overschrijving van lasten (hogere uitgaven) zijn altijd onrechtmatig, de kaders voor wat daarin acceptabel is zijn vastgesteld in de financiële verordening.

4.1

De Controleverordening gemeente Hengelo 2004 maakt het mogelijk dat de gemeenteraad jaarlijks aan de accountant nadere aanwijzingen geeft. Door middel van het controleprotocol worden nadere aanwijzingen aan de accountant gegeven. De werkgroep accountancy adviseert de gemeenteraad om de accountant te vragen extra aandacht te besteden aan het volgende aandachtspunt:

1. Transformatieplan sociaal domein: op welke wijze is het transformatieplan ingeregeld in de interne beheersing (hoe is het geoperationaliseerd)? En waar zitten bij de jaarrekening de belangrijkste verschillen tussen begroting, realisatie 2023 en realisatie 2022 (zijn hier al effecten van het transformatieplan zichtbaar)?
2. Jaarresultaat 2023: waar zitten de belangrijkste afwijkingen tussen begroting en realisatie per programma? Zijn deze verschillen voldoende toegelicht door het college in jaarverslag/jaarrekening dan wel gemeld? Zijn deze verschillen wel/niet rechtmatig? Wat voor aandachtspunten zien wij naar aanleiding hiervan m.b.t. de begrotingsrechtmatigheid?

KANTTEKENINGEN

1.1

Er zijn geen kanttekeningen

2.1

Door deze verantwoordingsgrens te kiezen, lijkt het of er minder inzicht en controle is op de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens wordt gebruikt voor de standaard verantwoording van het college in de jaarrekening. We zien dat de verantwoordelijkheden en proces rondom rechtmatigheid anders worden ingevuld dan voorgaande jaren. De diepgang van controles is gelijk gesteld aan die van de accountantscontrole. Ook de rapportagegrens ligt gelijk, dat betekent dat de onrechtmatigheden gerapporteerd worden op hetzelfde niveau als vorige jaren en daarin de informatiepositie van de raad op bevindingen gelijk blijft.

3.1

Door verantwoording en toelichting in de jaarrekening als tijdig te kiezen, kunnen wijzigingen worden uitgesteld en niet eerder in de begroting verwerkt. We hebben verschillende rapportagemomenten, beleidsrapportages en begrotingswijzigingen waarin we zoveel mogelijk de afwijkingen op dat moment toelichten. Echter ontkomen we niet aan wijzigingen die pas aan het einde van het jaar of begin 2024 in beeld komen. Denk bijvoorbeeld aan wijzigingen in het gemeentefonds. We vinden het belangrijk om alle afwijkingen toe te lichten in de jaarrekening per programma, maar willen dit niet direct als onrechtmatig classificeren.

Hierdoor wordt de nadruk in de rechtmatigheidsverantwoording gelegd op onrechtmatigheid door overschrijdingen van de lasten of investeringen (hogere uitgaven dan begroot).

4.1

Er zijn geen kanttekeningen

VERVOLG

Na het raadsbesluit:

1. Voert de accountant de controle uit en rapporteert zijn bevindingen, eerst tussentijds d.m.v. de Boardletter (januari 2024) en vervolgens definitief d.m.v. zijn accountantsverslag en –verklaring bij de jaarstukken 2023 aan de raad (juni 2024).
2. Het college voert intern controles uit en rapporteert bevindingen in de rechtmatigheidsverantwoording en paragraaf bedrijfsvoering bij de jaarstukken 2023.
3. Het besluit wordt gepubliceerd

BIJLAGEN

1. Controleprotocol 2023
2. Relevante wet- en regelgeving.

Bijlage 1: CONTROLEPROTOCOL

Voor de accountantscontrole en gemeentelijke controle op de jaarrekening 2023 van de gemeente Hengelo

1. Definities

- a. Getrouwheid: Een oordeel van de accountant over of de informatie juist en toereikend/volledig is. Voorts geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt. En ten slotte of het bij de volksvertegenwoordigers en de burger (gebruikers van de verantwoording) geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.
- b. Rechtmatigheid: De in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties zijn rechtmatig tot stand gekomen, dat wil zeggen in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de gemeentelijke verordeningen.
- c. Goedkeuringstolerantie: De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed.
- d. Verantwoordingsgrens: Grens die het college moet gebruiken bij haar verantwoording over de rechtmatigheid.
- e. Uitvoeringstolerantie: De uitvoeringstolerantie geeft het bedrag weer vanaf waar de accountant en het college zijn controle uitvoert.
- f. Rapporteringgrens: Met de rapportagetolerantie geeft de raad de omvang van de gevonden fouten en onzekerheden in de jaarrekening aan, waarover zij in ieder geval -middels het accountantsverslag (getrouwheid) of in de paragraaf bedrijfsvoering (rechtmatigheid) - wenst te worden geïnformeerd.
- g. Materialiteit: informatie is materieel of heeft een materieel belang, als deze informatie invloed kan hebben op de besluitvorming van de gebruiker van die informatie. Gebruikers zijn bijvoorbeeld raadsleden of burgers. Er zijn twee zaken waarvoor de materialiteit wordt gebruikt. Het is allereerst de basis voor de diepgang van door uit te voeren controlewerkzaamheden. Vervolgens is het bepalend voor het oordeel van de accountant over de jaarrekening.

2. Inleiding

De Gemeentewet (Gw), art. 213, schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in art. 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in art 197 Gw bedoelde jaarrekening (JR) en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een accountantsverslag.

De gemeenteraad van Hengelo heeft op 19 april 2023 de verordening art 213 Gemeente Wet regels voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Hengelo vastgesteld.

In het verlengde van deze controleverordening is een controleprotocol opgesteld. In het controleprotocol wordt door de raad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole door de accountant. Daarnaast regelt dit protocol het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmee ook het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van de gemeente Hengelo.

De gemeenteraad van Hengelo heeft op 3 december 2019 besloten PricewaterhouseCoopers BV (PWC) te benoemen als accountant van de gemeente Hengelo voor de accountantscontrole als bedoeld in art 213 Gemeentewet uit te voeren. Deze controle-opdracht betreft de jaarrekeningen 2021 t/m 2022 met een ingezette verlenging voor 2023 t/m 2025.

Dit controleprotocol bevat de volgende onderdelen ten aanzien van de opdracht aan de accountant:

1. Met dit controleprotocol bevestigt en specificeert de gemeenteraad de opdracht aan de accountant voor de jaarrekening 2023. Ook de gemeentelijke controles worden in lijn met dit controleprotocol ingericht.
2. Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole op de jaarrekening, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.
3. Daarnaast worden in dit controleprotocol enige specifieke aandachtspunten voor de accountantscontrole 2023 aangegeven, als nadere specificatie van de opdracht door de raad aan de accountant.

Rechtmatigheidsverantwoording

Met de invoering van de wet versterking decentrale rekenkamers zal vanaf het boekjaar 2023 elke gemeente zelfstandig een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening. In de rechtmatigheidsverantwoording geeft het college aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat de rechtmatigheidsverantwoording in overeenstemming zijn met door de gemeenteraad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving.

Grotendeels worden in de uitvoering van de rechtmatigheidsverantwoording dezelfde reikwijdte en normen gebruikt als voor de accountantscontrole.

Ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording bevat dit controleprotocol specifiek het volgende kader:

1. De raad geeft in het controleprotocol de verantwoordingsgrens aan voor de rechtmatigheidsverantwoording door het college.
2. Aanvullende afspraken voor de begrotingsrechtmatigheid voor de controle over 2023 zijn hierna in hoofdstuk 5.5 opgenomen.

Tot slot wordt in het bijgevoegde normenkader aangegeven welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van controle zal zijn.

3. Algemene uitgangspunten voor de controle / wettelijk kader

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd worden door de door de raad benoemde accountant.

Met ingang van 2023 wordt het college van B&W verantwoordelijk voor een Rechtmatigheids-verantwoording.

Voor een toelichting op de rechtmatigheidsverantwoording in relatie tot de (accountants)controle bij gemeenten wordt onder meer verwezen naar het Besluit accountantscontrole decentrale overheid (Bado), Notitie Rechtmatigheidsverantwoording (Bado) en de Kadernota Rechtmatigheid van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado) dat "de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de gemeentelijke verordeningen".

In het kader van de rechtmatigheidscontrole van het financiële beheer worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

<ul style="list-style-type: none">• Calculatiecriterium• Valueringscriterium• Adresseringscriterium• Volledigheidscriterium• Aanvaardbaarheidscriterium• Leveringscriterium	Deze zes criteria zien toe op de getrouwheid en worden afgedekt door de accountantsverklaring.
<ul style="list-style-type: none">• Begrotingscriterium• Voorwaardencriterium• Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium	Deze komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. door college

Het college is primair verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en moet dus permanent inzicht hebben in de van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving.

De bovenste zes criteria zien toe op de getrouwheid en blijven van toepassing bij het vaststellen van de jaarrekening door het College. Er is dus sprake van overlap. Deze zes criteria blijven wel onderdeel uitmaken van het control-framework van het College. Daarnaast blijven deze criteria onderdeel uitmaken van de reguliere jaarrekeningcontrole en de controleverklaring van de accountant.

Blijven over de laatste drie criteria: begrotingscriterium, voorwaardencriterium, misbruik & oneigenlijk gebruik. Deze komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording.

De toelichting hierover wordt nader uitgezet in hoofdstuk vijf.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording – als een onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het college neemt de rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. De accountant zal toetsen of de jaarrekening getrouw is, en toetst daarbij dus ook of de rechtmatigheidsverantwoording een getrouwe weergave geeft.

De controle van de jaarrekening door de accountant is gericht op het afgeven van een oordeel over:

- de getrouwe weergave van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de activa en passiva;
- de getrouwheid van de door het college afgegeven rechtmatigheidsverantwoording;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (BBV);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;
- de bijlage bij de jaarrekening met verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen, bedoeld in artikel 58a van het BBV.

Bij de controle zijn de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet, het besluit Accountantscontrole decentrale overheden, de Kadernota Rechtmatigheid alsmede de uitgangspunten en standpunten van de commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van het NBA, bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

4. Goedkeurings-, rapportage- en uitvoeringstolerantie, specifieke aandachtspunten

4.1 Goedkeuringstolerantie

Bij de jaarrekeningcontrole 2023 geldt de volgende goedkeuringstolerantie

	Strekking accountantsverklaring:			
	Goedkeurend	Beperking	oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening	≤ 1%	>1% < 3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle	≤ 3%	>3% < 10%	≥ 10%	-
Lasten Begroting 2023	€347.425.000,-			

De percentages in de tabel worden genomen van de totale begrote programmalasten – inclusief toevoegingen aan reserves- ná laatste begrotingswijziging. De begrote lasten 2023 dient als indicatie van het te hanteren bedrag.

Toelichting op de goedkeuringstolerantie:

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening of onzekerheden in de controle aangeeft, die in een jaarrekening maximaal mogen voorkomen, zonder dat de bruikbaarheid van de jaarrekening voor de oordeelsvorming door de gebruikers wordt beïnvloed. Worden de bedragen van deze fouten en onzekerheden overschreden, dan heeft dat gevolgen voor de strekking van de accountantsverklaring en de rechtmatigheidsverklaring van het college.

Een accountant en het college dienen de controle zodanig in te richten dat wordt gewaarborgd dat alle onrechtmatigheden en onjuistheden die het bedrag van de goedkeuringstolerantie overschrijden, worden gevonden en meegewogen in zijn oordeel.

Bovenstaande goedkeuringstoleranties zijn conform de wettelijke minimumvereisten. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid de goedkeuringstoleranties strenger (dat is: op lagere percentages) vast te stellen dan deze minimumeisen. Niettemin wordt voorgesteld de wettelijke toleranties in acht te nemen, overeenkomstig met voorgaande jaren.

Naast deze kwantitatieve beoordeling vindt door de accountant en het college ook een kwalitatieve weging van fouten en onzekerheden (professional judgement) plaats.

4.2 Rapportagetolerantie

Wij nemen als rapportagetolerantie op een percentage van 5% van de materialiteit die geldt voor de jaarrekening 2023. De materialiteit is 1 % van de totale lasten in de jaarrekening. Alle afzonderlijke jaarrekeningposten die groter zijn dan deze 1% worden in ieder geval gecontroleerd, we spreken dan van een materieel proces.

Met de rapportagetolerantie geeft de raad de omvang van de gevonden fouten en onzekerheden in de jaarrekening aan, waarover zij in ieder geval -middels het accountantsverslag (getrouwheid) of in de paragraaf bedrijfsvoering (rechtmatigheid) - wenst te worden geïnformeerd.

De rapportagetolerantie kan in een percentage van de materialiteit worden uitgedrukt of in een absoluut bedrag. Ook kan voor bepaalde kostensoorten of organisatiegeledingen een afwijkende rapportagetolerantie vastgesteld.

De voorgestelde rapportagetolerantie houdt in dat elke fout of onzekerheid die uitkomt boven de 5% van de materialiteit wordt gerapporteerd, die de accountant en het college in het kader van de uitvoering van de (accountants)controle- met inachtneming van de hiervoor beschreven goedkeuringstolerantie- signaleert.

4.3 Uitvoeringstolerantie

Bij de jaarrekeningcontrole 2023 geldt een uitvoeringstolerantie van 75% op de goedkeuringstolerantie. Dit zal voor 2023 ongeveer rond de 2.600.000,- euro bedragen.

De uitvoeringstolerantie geeft het bedrag weer vanaf waar de accountant en het college zijn controle uitvoert. Voor de jaarrekening 2023 zal er een afslag voor onontdekte fouten worden genomen door de accountant. De gemeentelijke controle sluit hierop aan. Dit betekent dat de uitvoeringstolerantie niet gelijk maar lager ligt dan de goedkeuringstolerantie. Dat doet de accountant omdat er dan meer processen worden gezien en er zo een beter beeld van de gemeente kan worden verkregen.

4.4 Specifieke aandachtspunten in de jaarrekeningcontrole 2023

Onderdeel van het protocol zijn eventueel specifieke aandachtspunten. De werkgroep accountancy heeft voor de jaarrekeningcontrole 2023 als voorstel om aan te sluiten bij de relevante aandachtsgebieden die de accountant zelf in het controleplan onderkent voor de jaarrekeningcontrole 2021.

1. Transformatieplan sociaal domein:
 - a. op welke wijze is het transformatieplan ingeregeld in de interne beheersing (hoe is het geoperationaliseerd)?
 - b. En waar zitten bij de jaarrekening de belangrijkste verschillen tussen begroting, realisatie 2023 en realisatie 2022 (zijn hier al effecten van het transformatieplan zichtbaar)?
2. Jaarresultaat 2023:
 - a. Waar zitten de belangrijkste afwijkingen tussen begroting en realisatie per programma?
 - b. Zijn deze verschillen voldoende toegelicht door het college in jaarverslag/jaarrekening dan wel gemeld?
 - c. Zijn deze verschillen wel/niet rechtmatig? Wat voor aandachtspunten zien wij naar aanleiding hiervan m.b.t. de begrotingsrechtmatigheid?

Aan deze aandachtspunten zal de accountant binnen de controle op de jaarrekening 2023 specifiek aandacht schenken en over rapporteren. Vanuit de gemeentelijke controle sluiten we aan bij de aandachtspunten van de accountant.

5. Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

5.1 Algemeen

Onder rechtmatigheid wordt begrepen de definitie volgens het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado) dat "de in de rekening verantwoorde lasten, baten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen "in overeenstemming zijn met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder de gemeentelijke verordeningen".

De controle op rechtmatigheid is gericht op de naleving van externe en interne regelgeving, zoals die opgenomen zijn in het normenkader. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad. De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze directe financiële beheer handelingen betreffen of kunnen betreffen.

De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. De standaardtekst zal door gemeente opgenomen worden in de jaarrekening.

Het kader van de (financiële) rechtmatigheidsverantwoording bestaat uit de volgende criteria:

- Begrotingscriterium;
- Voorwaardencriterium;
- Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

Bovenstaande criteria komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. Rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Bijvoorbeeld: constatering van een verslaggevingsfout is geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Dit voorkomt dat de accountant en het college hetzelfde rapporteren.

5.2 Verantwoordingsgrens

Met betrekking tot de rechtmatigheid spreken we van een verantwoording, niet van een goedkeuring. Dat is een wezenlijk verschil met de getrouwheid. Om een rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven moet de raad aangeven welke grens het college moet gebruiken bij haar verantwoording over de rechtmatigheid. De bandbreedte voor de verantwoordingsgrens is minimaal 0% en maximaal 3%. De verantwoordingsgrens is als volgt gedefinieerd:

“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college van B&W de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 3% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves”.

De gemeenteraad is vrij om binnen de eerdergenoemde bandbreedte de grens te bepalen. Hierbij is van belang om op te merken dat voor fouten en onduidelijkheden hetzelfde percentage geldt. Fouten en onduidelijkheden mogen daarbij niet bij elkaar opgeteld te worden.

In 2023 wordt de verantwoordingsgrens van 3% gehanteerd, dit is namelijk het eerste jaar waarin formeel de verantwoording door het college wordt opgesteld en geeft ruimte om te leren en verbeteren. Het streven hierbij is om het percentage op termijn af te bouwen. Het toepassen van een lager percentage voor de verantwoordingsgrens vereist een hogere intensiteit van de verbijzonderde interne controle. Een goed functionerende (V)IC is daarbij randvoorwaardelijk.

5.3 Rapportagetolerantie en uitvoeringstolerantie

De rapportagetolerantie is gelijk aan die van de accountant, namelijk 5% van de materialiteit die geldt voor de jaarrekening 2023. Ook de uitvoeringstolerantie stellen we gelijk aan de accountantscontrole, namelijk 75% op de goedkeuringstolerantie. Dit zal voor 2023 rond de 2.600.000,- euro bedragen.

5.4 Begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole vormt het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op het Besluit accountantscontrole decentrale overheden wordt begrotingsrechtmatigheid omschreven als:

“Financiële beheershandelingen, die ten grondslag liggen aan de baten en lasten, alsmede de balansposten, dienen tot stand te zijn gekomen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting en hiermee samenhangende programma's (begrotingscriterium). In de begroting zijn de maxima voor de lasten vermeld die door de raad 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.”.

De financiële beheershandelingen moeten tot stand komen binnen de grenzen van de geautoriseerde begroting. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de geraamde bedragen is er sprake van een onrechtmatigheid (begrotingsonrechtmatigheid). Dit omdat de overschrijding een inbreuk vormt op het budgetrecht van de gemeenteraad.

5.5 Aanvullende afspraken over begrotingsrechtmatigheid

In de financiële verordening (artikel 10) zijn afspraken opgenomen over begrotingsrechtmatigheid.

“Artikel 10 – Begrotingscriterium en -rechtmatigheid

- o Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door de raad geautoriseerde Beleids begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma’s, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen.
- o De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door de raad is geautoriseerd als bedoeld in artikel 3 lid 2.
- o Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
- o Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel (en daarmee rechtmatig) aangemerkt in de volgende situaties:
 - Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren;
 - Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling;
 - De overschrijding van een budget is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage”

De Commissie BBV heeft in november 2023 echter de definitie aangepast voor begrotingsrechtmatigheid. In lijn met de commissie BBV hanteren we de nieuwe definitie van begrotingsonrechtmatigheid. Hiervan is sprake als het College van B&W bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten:

1. De door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten op programmaniveau of investeringsbudgetten overschrijdt,
2. toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves die niet door de gemeenteraad zijn vastgesteld
3. en als bij onderschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten dan begroot de begroting niet tijdig met begrotingswijzigingen is aangepast of is gemeld aan de raad.

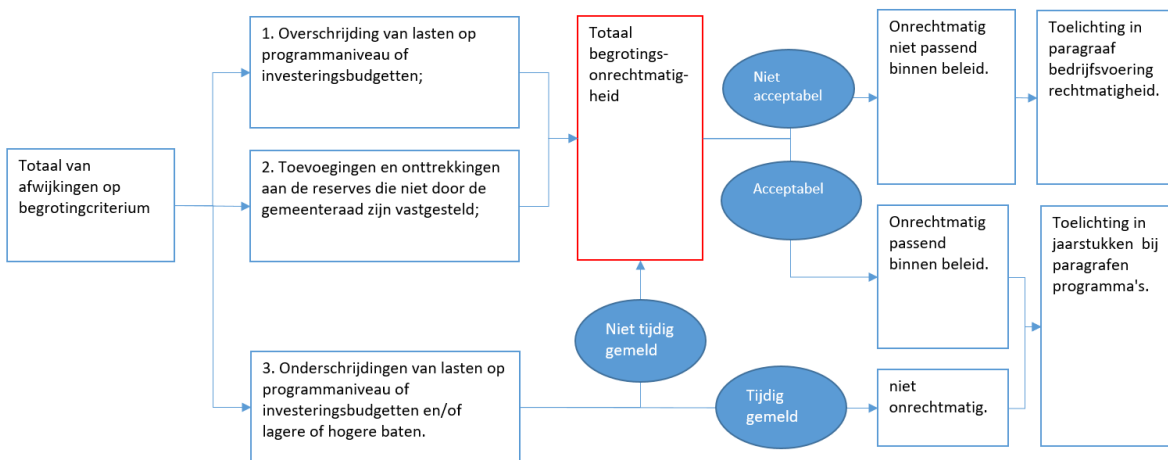
De definitie is ook van invloed op Artikel 10, lid 4, sub a,b en c van de financiële verordening, we doelen hier op een overschrijding van lasten.

Gedurende het jaar zijn er al verschillende momenten om de begroting te wijzigen, daarvoor zijn de tussentijdse rapportages (Beleidsrapportages en verzamelwijzigingen op de Beleidsbegroting). Voor de duiding van het nadere beleid door de gemeenteraad sluiten we aan bij de reguliere werkwijze en financiële verantwoordingen in de Jaarstukken van de afgelopen jaren.

We nemen aanvullende kaders voor begrotingsrechtmatigheid op ten aanzien van de tijdigheid van melden. Hierbij worden met ingang van de Jaarstukken 2023 de volgende kaders gehanteerd voor de beoordeling van begrotingsonrechtmatigheden:

- Het melden van overschrijdingen van lasten op programmaniveau of investeringsbudgetten en/of lagere of hogere baten is tijdig en daarmee rechtmatig als deze afwijkingen uiterlijk bij de jaarstukken worden gemeld en toegelicht.
- Begrotingsonrechtmatigheden die als niet-acceptabel worden beoordeeld, worden in de paragraaf bedrijfsvoering verder toegelicht indien ze groter zijn dan de rapportagetolerantie. Dit is in lijn met de rapportage over andere onrechtmatigheden.

Het totale afwegingskader voor de begrotingsonrechtmatigheid is in onderstaande tabel weergegeven.



5.6 Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden zijn afkomstig uit de regelgeving en hebben betrekking op aspecten zoals: doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. Het niet in acht nemen van deze voorwaarden kan leiden tot een onrechtmatigheid.

Mocht tijdens de toetsing toch blijken dat het normenkader niet juist of compleet is en dit consequenties heeft gehad voor de controles, dan geeft het college in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarstukken aan welke regels het betreft. De accountant moet dit in zijn verslag bevestigen.

Tenslotte is de Kadernota Rechtmatigheid van de commissie BBV van toepassing bij de controle. De commissie BBV heeft de opdracht zwaarwegende adviezen uit te brengen. Afwijking daarvan is in beginsel niet mogelijk, tenzij er doorslaggevende argumenten zijn om af te wijken. De afwijkingen dienen dan door de gemeente en accountant te worden gedocumenteerd.

5.7 Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

De rechtmatigheidseis betreft ook de toetsing op juistheid en volledigheid van de gegevens, die door de 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 (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, dan met het doel om voor een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Misbruik van overheidsgelden kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude, om zich onrechtmatig overheidsgelden toe te eigenen. Bij fraude passen beheersmaatregelen zoals fraudepreventie, handhaving, fraudeopsporing en sancties.

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 (de 'geest van de wet'). De beheersmaatregelen die daarbij passen zijn: handhaving, voorlichting, analyse toepassing en actualisering wet- en regelgeving. Ook dit kan tot een onrechtmatigheid leiden.

6. Rapportering

Gedurende het jaar zal het college aandacht dienen te schenken aan de rechtmatigheidsvraagstukken en hierover rapporteren. Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant. De opvolging van bevindingen van interne- en externe controle waaronder rechtmatigheidsonderzoeken is een belangrijk onderdeel van de verbetercyclus. Hierna wordt in het kort toegelicht wat dit inhoudt.

6.1 College: Rechtmatigheidsverantwoording

Vanaf boekjaar 2023 rapporteert het college over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles en de gevonden onrechtmatigheden boven de rapportagegrens in de

bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag. Hierbij worden ook verbeteracties opgenomen om een fout of onduidelijkheid in de toekomst te voorkomen of verkleinen.

Daarnaast wordt er een rechtmatigheidsverantwoording afgegeven in de jaarrekening. Dit is een gestandaardiseerde verklaring zoals wettelijk voorgeschreven.

6.2 Accountant: Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van de interim-controle wordt na afronden van de interim-controle een managementletter uitgebracht aan het college. Bestuurlijk relevante uitkomsten van de interim-controle worden ter kennisname aan de Auditcommissie aangeboden via een boardletter.

6.3 Accountant: Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarstukken een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het College van B&W. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de opzet en uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie een getrouw en rechtmatig financieel beheer en een rechtmatige verantwoording daarover waarborgen.

6.4 Accountant: Controleverklaring

In de Controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven. De controleverklaring ziet toe op de getrouwheid van de jaarstukken inclusief de rechtmatigheidsverantwoording van het college. De controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat de raad de door college van B&W opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

7. Normenkader, reikwijdte accountants- en gemeentecontrole

De accountantscontrole en de controle op rechtmatigheid voor het controlejaar is limitatief gericht op de naleving van:

- wettelijke kaders, zoals die in de kolom "wetgeving" van de "Inventarisatie wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole gemeente Hengelo " is opgenomen (bijlage 1 van dit protocol); dit uitsluitend voor zover het directe financiële beheers handelingen betreft;
- de beleidsbegroting van het controlejaar inclusief door de raad bekrachtigde wijzigingen;
- de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet;
- de controleverordening ex artikel 213 Gemeentewet;
- de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid ex art 213a Gemeentewet;
- de overige kaders zoals opgenomen in de kolom "Interne regelgeving" in bijlage 2 bij dit protocol, voor zover van toepassing en uitsluitend voor zover het gaat om bepalingen die zien op recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen.

Bijlage 2 bevat de relevante regelgeving voor de gemeente Hengelo. Deze regelgeving is ingedeeld naar externe regelgeving (wetgeving) en interne regelgeving.

Gemeente Hengelo, controleprotocol jaarrekening 2023
 Relevante wet- en regelgeving in het kader van
 rechtmatigheidscontrole , ingedeeld naar thema's

geactualiseerd oktober 2023
 bijlage 2

<u>Thema</u>	<u>wetgeving</u>	<u>interne regelgeving</u>
Milieu		
Afvalstoffenbeheer		Afvalstoffenverordening gemeente Hengelo Verordening tegemoetkoming onvermijdbaar medisch afval
Rioolbeheer en reiniging		Verordening rioolheffing Verordening riool aansluitrecht Verordening Reinigingsheffing
Milieubeheer	Wet belastingen op milieugrondslag Wet Milieubeheer Wet bodembescherming Besluit bodemkwaliteit	Gemeentelijk Rioleringsplan Verordening bodemsanering VTH beleid Twente
Klimaat en duurzaamheid		Klimaatadaptatiestrategie Hengelo Warmteprogramma Omgevingsprogramma Nieuwe Energie Hengelo 2021-2030
Onderwijs en Cultuur		
Basis- en speciaal onderwijs	Wet primair onderwijs Wet voortgezet onderwijs	verordening voorzieningen onderwijshuisvesting Verordening bekostiging leerlingenvervoer gemeente Hengelo
Voortgezet onderwijs	Wet op de expertise centra Wet educatie- en beroepsonderwijs	Verordening bekostiging leerlingenvervoer gemeente Hengelo
Cultuur		Algemene subsidieverordening (Asv) Subsidie uitvoeringsregeling Subsidieregeling Duurzame Wederopbloei
Vreemdelingenzaken , integratie	Wet Inburgering	
Openbare ruimte, ontwikkeling		
Wegenbeheer	Wegenverkeerswet Wegenwet Besluit administratieve bepalingen wegverkeer Wet personenvervoer	

Havenbeheer	Binnenvaartwet	Havengeldenverordening Havenbeheerverordening
Grondexploitatie	Wet ruimtelijke ordening (Wro) Besluit ruimtelijke ordening (Bro)	Omgevingsprogramma Grondbeleid Grondprijzennotitie Herziening grondexploitaties Erfgoedverordening
Welzijn, Volksgezondheid		
Publieke gezondheidszorg	Wet publieke gezondheid (Wpg)	Meerjarenplan gezondheid Algemene subsidieverordening (Asv) Subsidie uitvoeringsregeling Accommodatiebeleid Sociaal en Vastgoedkaders
Kinderopvang	Wet kinderopvang	Kwaliteitskader Hengelose Voorschool
Welzijn en Maatschappelijk ondersteuning	Wet Maatschappelijke Ondersteuning	Beleidsregels Maatschappelijke Ondersteuning Verordening maatschappelijke ondersteuning Lokale visie Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen na 2021 Nota Handhaving Sociaal Domein Algemene subsidieverordening (Asv) Beleidsprogramma sociaal 2021 - 2025 Subsidie uitvoeringsregeling Transformatieplan, voor een toekomstbestendig sociaal domein voor Hengelo
Jeugd	Jeugdwet	Verordening Jeugdhulp gemeente Hengelo Actieplan preventie Jeugd Subsidie uitvoeringsregeling Beleidsprogramma sociaal 2021 - 2025 Transformatieplan, voor een toekomstbestendig sociaal domein voor Hengelo
Sport		Tarieven Sportaccommodaties Uitvoeringsprogramma Sport en Bewegen Subsidie uitvoeringsregeling Kadernota Sport en Bewegen Lokaal Sportakkoord
Werk en inkomen		
Sociale inkomensvoorzieningen	Participatiewet IOAW en IOAZ Wet Sociale Werkvoorziening BBZ	Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Beleidsprogramma sociaal 2021 - 2025 Verordening PGB WSW Verordening tegenprestatie Beleidskader Armoede en Schulden Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen

		Verordening maatschappelijke participatie Verordening adviesraad sociaal domein en cliëntenraad minima en WMO Verordening individuele studietoelage Verordening loonkostensubsidie Transformatieplan, voor een toekomstbestendig sociaal domein voor Hengelo
Werkgelegenheid		Re-integratie verordening Verordening startersleningen Verordening individuele inkomensvoetstuk
Schuldhelpverlening	Wet gemeentelijke schuldhelpverlening	Beleidskader Armoede en Schulden
Wonen		
Wonen	Leegstandswet Woningwet Uitvoeringsregeling huurprijzen woonruimte Huisvestingswet	Legesverordening Woningbouwplanning en programmering Woonvisie Afwegingskader
Bouwen	Wet alg. bepalingen omgevingsrecht (Wabo) Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) Bouwbesluit Besluit omgevingsrecht (Bor) Besluit ruimtelijke ordening (Bro)	Legesverordening Woningbouwplanning en programmering Structuurvisie Hengelo 2030 Omgevingsvisie Hengelo's buiten Omgevingsvisie Hart van Hengelo
Overig, Bestuur en Middelen, Verslaglegging , Algemeen		
Burgerlijke stand en basisregistratie personen	Gemeentewet Burgerlijk wetboek Wet Basisregistratie Personen Wet rechten burgerlijke stand	Legesverordening
Openbare orde / veiligheid	Wet Veiligheidsregio's Drank- en Horecawet	Algemene Plaatselijke Verordening (APV)
Algemeen middelenbeheer	Besluit Begroting en Verantwoording Wet gemeenschappelijke regelingen Wet Omzetbelasting, Wet BTW compensatiefonds ESF, EFRO	Financiële verordening Controleverordening Nota Investerings- en activeringsbeleid beleidsnota weerstandsvermogen/ risicomangement Nota reserves en voorzieningen Beleidsregels publieke taak leningen en garanties gemeente Hengelo
Treasury beheer	Wet fin. decentrale overheden (FIDO) Wet Houdbare overheidsfinanciën (HOF) Reg. uitzettingen en derivaten decentr. overheden (RUDDO)	Nota verbonden partijen Treasury besluit

Arbeidsvoorwaarden, personeelsbeleid	Ambtenarenwet 2017 Fiscale wetgeving Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) CAO gemeenten 2021 Rechtspositiebesluit Raads- en commissieleden Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers Wet APPA Wet Normering Topinkomens (WNT) Burgerlijk wetboek, boek 7	Personeelshandboek gemeente Hengelo verordening rechtspositie raads- en commissieleden
Inkopen en contractbeheer	Aanbestedingswet (Landelijke wetgeving inkopen) Europese regelgeving inzake aanbesteding, staatsteun, en mededinging ; Wet Markt en Overheid (WMO) Aanbestedingsbesluit	
OZB	Wet waardering Onroerende Zaken	OZB verordening
Parkeerbeheer		Verordening parkeerbelasting Aanwijzingsbesluit betaald parkeren Parkeerverordening Uitwerkingsbesluit parkeerverordening
Toeristenbelasting		Verordening toeristenbelasting
Grafrechten	Wet op de lijkbezorging	Verordening begraafrechten
Hondenbelasting		Verordening hondenbelasting
Baatbelasting		Baatbelastingverordening
Marktgeld		Verordening marktgeld Marktverordening / marktreglement
Reclame en precario rechten		Verordening precariobelasting
Privacy	AVG	
SISA	AMVB SISA	