

Controleprotocol 2023-2025

23 januari 2024

INLICHTINGEN BIJ Gemeentecontroller
AFDELING Bedrijfsvoering

INHOUD

1 Bijlage 1: Normenkader 2023.....11

1 Inleiding

In artikel 213 van de Gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente een controleverordening dient op te stellen. In het verlengde van de controleverordening is dit controleprotocol opgesteld. In dit protocol wordt door de gemeenteraad een aantal zaken geregeld ter afbakening en ondersteuning van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole, het opstellen van de rechtmatigheids-verantwoording en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het college. Met dit controleprotocol stelt de gemeenteraad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor de controlejaren 2023-2025.

1.1 Doelstelling

Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan:

Het college over de te hanteren verantwoordingsgrens en rapportagegrens voor de controle op de rechtmatigheidscontroles en de daarvoor geldende normstellingen en;

De accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeuringstoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeente.

1.2 Wettelijk kader

Artikel 213 van de Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de gemeenteraad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. De accountant mag verwachten dat de gemeente inzichtelijk maakt welke wet- en regelgeving van toepassing is. De gemeenteraad stelt conform de verordening ex artikel 213 Gemeentewet de Controleverordening en het normenkader vast.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle

Zoals in artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening, uitgevoerd worden door de door de gemeenteraad benoemde accountant. Met ingang van 2023 is het college verantwoordelijk voor een rechtmatigheidsverantwoording.

Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de (accountants)controle bij gemeenten en provincies wordt onder meer verwezen naar de Notitie Rechtmatigheidsverantwoording (Commissie Bado, maart 2020) en de Kadernota Rechtmatigheid 2023 (Commissie 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 worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

1. Calculatiecriterium
2. Valuteringscriterium
3. Adresseringscriterium
4. Volledigheidscriterium
5. Aanvaardbaarheidscriterium
6. Leveringscriterium
7. Begrotingscriterium
8. Voorwaardencriterium
9. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

De criteria genoemd bij de nummers 1 tot en met 6 worden afgedekt door het getrouw beeld van de accountantsverklaring. De criteria genoemd bij de nummers 7 tot en met 9 worden afgedekt door de verantwoording van het college.

In het kader van het getrouwheidsonderzoek wordt aandacht besteed aan de meeste van deze criteria. Ondanks dat deze criteria door de accountantscontrole worden afgedekt, worden ze door de organisatie, de (verbijzonderde) interne controle, waar van toepassing ook meegenomen bij de rechtmatigheidscontrole.

Voor de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van het financieel beheer wordt aandacht besteed aan volgende criteria:

- Het begrotingscriterium;
- Het voorwaarden criterium;
- Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium (ook wel M&O-criterium).

Deze rechtmatigheidsverantwoording dient door het college te worden afgelegd. De toelichting hierover wordt nader uitgezet in hoofdstuk vier.

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 rechtmatigheids-verantwoording een getrouwe weergave geeft.

Zoals in het derde lid van artikel 213 Gemeentewet is voorgeschreven zal de accountant (op grond van de uitgevoerde controle) in zijn verklaring aangeven of:

- De jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
- De baten en lasten, alsmede de balansmutaties met betrekking tot specifieke uitkeringen als bedoeld in artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- De jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186, en
- Het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.

Bij de controle zullen de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van artikel 213, lid 6 Gemeentewet, alsmede de uitgangspunten en standpunten van de Commissie BBV en de aanwijzingen en beroepsvoorschriften van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) bepalend zijn voor de uit te voeren werkzaamheden

3 Te hanteren goedkeuringstolerantie, verantwoordingsgrens en rapportagegrens

De accountant accepteert in de controle bepaalde toleranties en richt de controle daarop in. De accountant controleert niet ieder document of iedere financiële handeling, maar richt de controle zodanig in dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening.

De accountant richt de controle in op het ontdekken van belangrijke fouten en baseert zich daarbij op risicoanalyse, vastgestelde toleranties en statische deelwaarnemingen en extrapolaties.

Het uitvoeren van werkzaamheden met inachtneming van toleranties impliceert dat de controle zodanig wordt uitgevoerd, dat voldoende zekerheid wordt verkregen over het getrouwe beeld van de jaarrekening inclusief de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording.

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

3.1 Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van fouten in de jaarrekening en de som van 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. De goedkeuringstolerantie is de basis voor de strekking van de af te geven controleverklaring.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden zijn minimeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. In de praktijk wordt nauwelijks afgeweken van deze toleranties. In onderstaand schema zijn de goedkeuringstoleranties opgenomen zoals door de gemeenteraad vastgesteld. Deze komen overeen met het wettelijk minimum en zijn overeenkomstig voorgaande jaren.

Soort controleverklaring				
	Goedkeurend	Met beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de verantwoording in percentage van de lasten	$\leq 1\%$	$>1\% \leq 3\%$	Niet van toepassing	$>3\%$
Onzekerheden in de controle in percentage van de lasten	$\leq 3\%$	$>3\% \leq 10\%$	$>10\%$	Niet van toepassing

Als basis voor het berekenen van de goedkeuringstolerantie wordt uitgegaan van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves.

3.2 Verantwoordingsgrens

Naast de goedkeuringstolerantie wordt de verantwoordingsgrens onderkend. Deze kan als volgt worden gedefinieerd:

“De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven het college 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.

De verantwoordingsgrens zoals opgenomen in artikel 19 lid 2 van de Financiële verordening is 1% van de totale lasten van de gemeente, inclusief de dotaties aan de reserves.

3.3 Rapportagegrens

Het college is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering als de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt.

Het college hecht waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperkt het college zich niet alleen tot het geven van een toelichting alleen bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Om tegemoet te komen aan de behoefte om inzicht vanuit de gemeenteraad, rapporteert het college daarom alle bevindingen over de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting richting de gemeenteraad.

De rapportagegrens zoals opgenomen in artikel 19 lid 3 van de Financiële verordening is € 75.000.

De rapportagetolerantie voor de bijlage specifieke uitkeringen wijkt af van bovengenoemde rapportagetolerantie. De rapportagetolerantie bijlage specifieke uitkeringen is conform artikel 5 lid 4 van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden.

4 Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

4.1 Algemeen

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 beheers 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 criterium.

Voorgaande 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. Ook de constatering dat een post in de jaarrekening niet voldoet aan de uitgangspunten van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (kortweg BBV) hoeft niet opgenomen te worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

4.2 Het begrotingscriterium

Bij de rechtmatigheidscontrole is het begrotingscriterium een belangrijk toetsingscriterium. In de toelichting op het BBV 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 gemeenteraad zijn vastgesteld. Dit houdt in dat de financiële beheers handelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.”

Onderdeel van de rechtmatigheidscontrole is het vaststellen of er sprake is van dit soort overschrijdingen en of ze passen binnen het gemeentelijk beleid en met reden zijn toegelicht in de jaarrekening. Als de overschrijdingen zijn toegelicht en de jaarrekening wordt vastgesteld door de gemeenteraad, zijn deze overschrijdingen alsnog rechtmatig. Alleen een begrotingsoverschrijding die onrechtmatig is, wordt vermeld in de rechtmatigheidsverantwoording.

4.3 Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door een gemeente is aan bepaalde voorwaarden verbonden, waarop door de accountant kan worden getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) gemeentelijke regelgeving.

Bij het voorwaardencriterium wordt vooral gekeken of de financiële beheershandelingen binnen de gemeente voldoen aan de voorwaarden, zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving.

In het Normenkader zijn de interne en externe regels opgenomen, die het college in de controle van het voorwaarden criterium moet betrekken.

De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- Algemeen. Dit zijn over het algemeen de begripsbepalingen en slotbepalingen;
- Termijnbepalingen. Dit zijn bepalingen, waarin termijnen zijn gesteld voor betaling, indienen van stukken etc.;
- Administratieve bepalingen. Dit zijn veelal procedurele bepalingen over bijvoorbeeld een incassoprocedure en het voeren van een administratie;
- Bevoegdheden;
- Bewijsstukken. Dit kunnen aanvraagformulieren of bewijsstukken die derden moeten kunnen overleggen in het kader van de verordening;
- Recht. In deze bepalingen is aangegeven wie, onder welke voorwaarden recht heeft op bijvoorbeeld een subsidie of vergoeding van de gemeente. Het gaat te allen tijde om harde bepalingen waarbij 'sanctie' bestaat dat recht wordt ontnomen;
- Hoogte. Hoogte heeft betrekking op tarieven, formules en andere criteria die aangeven welke voorwaarden over de hoogte zijn opgenomen. Het gaat hier om de spelregels van de berekening;
- Duur. Bij duur gaat het om termijnen van verstrekking, toekenning of werkingsperiode;
- Hardheidsclausules. Veel verordeningen en besluiten geven het College de bevoegdheid om te besluiten over een aanvraag of toekenning indien de verordening hierin niet voorziet.

Gezien de omvang van de wet- en regelgeving en de veelheid aan voorwaarden die in de diverse wetten en regels gesteld worden, is het niet haalbaar om alles te betrekken in de rechtmatigheidscontrole.

Over het voorwaarden criterium worden daarom de volgende uitgangspunten voor de jaren 2023-2025 genomen:

- Voorwaarden zoals gesteld in hogere wetgeving behoren vanzelfsprekend tot het Normenkader.
- Voorwaarden zoals gesteld in eigen interne regelgeving behoren alleen tot het Normenkader voor zover het bepalingen betreft over recht, hoogte en duur. Hiermee worden bepalingen bedoeld die aangeven voor wie een subsidie, bijdrage of uitkering bedoeld is, hoe hoog die moet zijn en voor welke periode die geldt. Nevenvoorwaarden zoals de termijn van aanlevering van verantwoordingen, de vorm van de verantwoording en allerlei andere formele vereisten worden hiermee buiten het Normenkader gehouden. Dat wil overigens niet zeggen dat hier niets mee gedaan wordt.
- Als en voor zover bij de controle financiële onrechtmatige handelingen worden geconstateerd worden deze in de rapportage en oordeelsweging uitsluitend betrokken indien en voor zover het door de gemeenteraad of hogere overheden vastgestelde regels en kaderstellende besluiten betreft.

Met andere woorden: interne regels van het college naar ambtelijke organisatie en niet-kaderstellende besluiten van het college vallen hierbuiten.

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 paragraaf bedrijfsvoering 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. Deze commissie heeft de opdracht zwaarwegende adviezen uit te brengen. Afwijking daarvan is in beginsel niet mogelijk, tenzij er doorslaggevende argumenten zijn om af te wijken. Deze dienen dan door de gemeente en accountant te worden gedocumenteerd.

4.4 Het misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

Dit criterium spitst zich toe op de toetsing van de juistheid en volledigheid van de gegevens die door belanghebbenden, waaronder de gemeente zelf, verstrekt moeten worden om het voldoen aan voorwaarden aan te tonen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Misbruik:

“Door het bewust niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens of informatie, worden ten onrechte (te hoge) subsidies/uitkeringen of diensten van de gemeente verkregen, en/of wordt de hoogte van de te betalen belasting/heffing te laag vastgesteld.”.

Oneigenlijk gebruik:

“Subsidies/uitkeringen of diensten die in beginsel terecht van de gemeente zijn ontvangen respectievelijk door de gemeente zijn verleend, worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze ontvangen respectievelijk verleend zijn.”.

In verschillende wetten en regels zijn bepalingen opgenomen die misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan, zoals een legitimatieplicht of de verplichting tot het overleggen van bepaalde gegevens bijeen aanvraag. Daarnaast zijn ook in verschillende door de gemeenteraad vastgestelde verordeningen en besluiten criteria opgenomen ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik. Als er naar aanleiding van de interne controle bevindingen zijn die duiden op misbruik of oneigenlijk gebruik, zal dit in de jaarrekening nader worden toegelicht.

De gemeente dient effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) 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.

4.5 De accountant blijft controleren

De rechtmatigheidsverantwoording bevat beweringen dat transacties en (financiële) beheershandelingen zijn uitgevoerd in overeenstemming met de regelgeving, die is opgenomen in het Normenkader. De rechtmatigheidsverantwoording moet betrouwbare informatie bevatten.

De accountant toetst daarom dat de informatie van het college in de rechtmatigheidsverantwoording:

- Juist, toereikend en volledig is;
- Geschikt is voor het doel waarvoor deze wordt verstrekt;
- Bij de volksvertegenwoordigers geen ander beeld oproept, dan overeenkomt met de feiten.

De gemeenteraad kan haar controlerende rol niet goed invullen als de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording niet is gecontroleerd.

5 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.

5.1 Het college: Rechtmatigheid

Vanaf 2023 rapporteert het college over de uitgevoerde rechtmatigheidscontroles in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag. Gedurende het jaar worden de controlebevindingen, gespecificeerd naar proces, aard van de fout of onduidelijkheid en bedrag door middel van een controlememorandum met de procesverantwoordelijke besproken. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de rechtmatigheidscontroles om de toekomstige fout of onduidelijkheid te mitigeren.

5.2 Interim-controles

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van deze controle wordt na afronden van de interim-controle een concept-verslag (managementletter) uitgebracht aan het college. De managementletter wordt door het college ter kennisgeving aan de auditcommissie toegezonden waar deze toegelicht kan worden door de accountant en de PHO financiën met ambtelijke ondersteuning.

5.3 Rapport van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt over de controle een rapport van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college.

Het rapport van bevindingen wordt in de auditcommissie besproken waarbij deze kan worden toegelicht door de accountant en de PHO financiën met ambtelijke ondersteuning.

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.

5.4 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. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

6 Tenslotte

Dit controleprotocol is geldend voor de verslagjaren 2023 tot en met 2025 en treedt in werking op 1 januari 2023.

Het Controleprotocol 2022 gemeente Bergen wordt ingetrokken per 1 januari 2023.

1 BIJLAGE 1: NORMENKADER 2023