

Controleprotocol van de gemeenschappelijke regeling Gemeentelijk Belastingkantoor Twente voor 2025

1. Inleiding

Recente wijzigingen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO) hebben direct geleid tot aanpassingen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Deze aanpassingen zijn vooral gericht op de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording en het aanpassen van goedkeuringstoleranties. Uit de officiële publicatie in het Staatsblad blijkt dat het gaat om wijzigingen in de algemene bepalingen van het BBV. De wijzigingen zijn in dit controleprotocol verwerkt.

Dit protocol regelt een aantal zaken ten aanzien van de controle van de jaarrekening, het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording en daarmee tevens het financieel beheer zoals uitgeoefend door of namens het dagelijks bestuur van GBTwente.

Dit protocol heeft een geldigheidsduur vanaf het verantwoordingsjaar 2025 tot aan de eerstvolgende herziening. Landelijke wetwijzigingen, een verzoek van het algemeen bestuur of wijziging van accountant kunnen aanleiding geven tot aanpassing van het protocol. Het normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd en aan het algemeen bestuur ter vaststelling voorgelegd.

2. Doel van het controleprotocol

Het controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties voor de controle van de jaarrekening. In het controleprotocol worden onder meer afspraken vastgelegd, die het bestuur maakt met de accountant over de toe te passen goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

Deze afspraken, alsmede afspraken over de reikwijdte van de controle, kunnen worden vastgelegd voor meerdere jaren. Het te hanteren normenkader dient elk jaar te worden geactualiseerd, aangezien elk jaar de wet- en regelgeving mogelijk wijzigt en in het normenkader deze wijzigingen moeten worden verwerkt.

3. Het Normenkader

Het normenkader komt tot stand via een inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving. Het gaat hier om zowel externe wetgeving als de eigen regelgeving. Van de GR Gemeentelijk Belastingkantoor Twente (hierna te noemen GBTwente) wordt verwacht dat aan de accountant een volledig overzicht van de relevante wet- en regelgeving wordt gegeven.

Alleen de wet- en regelgeving die bepalingen bevatten over financiële beheershandelingen zijn van belang. Belangrijkste wet- en regelgeving waaraan gedacht kan worden zijn:

- wetgeving waaraan GBTwente haar bestaan ontleent, zoals de Grondwet, Burgerlijk Wetboek, Wet Gemeenschappelijke Regelingen, Gemeentewet;
- wetgeving en regelgeving waarin nadere voorschriften zijn opgenomen inzake specifieke uitkeringen en subsidies vanuit de Europese Unie, het Rijk en andere subsidieverstrekende instanties;
- wetgeving en regelgeving die inrichtingsvereisten voor de organisatie voorschrijven, zoals statuten, verordeningen en reglementen;
- fiscale en sociale wet- en regelgeving die door GBTwente moet worden nageleefd;

- algemene wet- en regelgeving, zoals de Algemene Wet bestuursrecht, Algemene Verordening Gegevensbescherming, bezoldigingswetten en -besluiten, voor zover deze van invloed zijn op financiële beheershandelingen;
- de organisatie-specifieke bepalingen, zoals besluiten van het algemeen bestuur waaraan geldstromen zijn verbonden of die rechtstreeks betrekking hebben op financiële beheershandelingen en transacties.

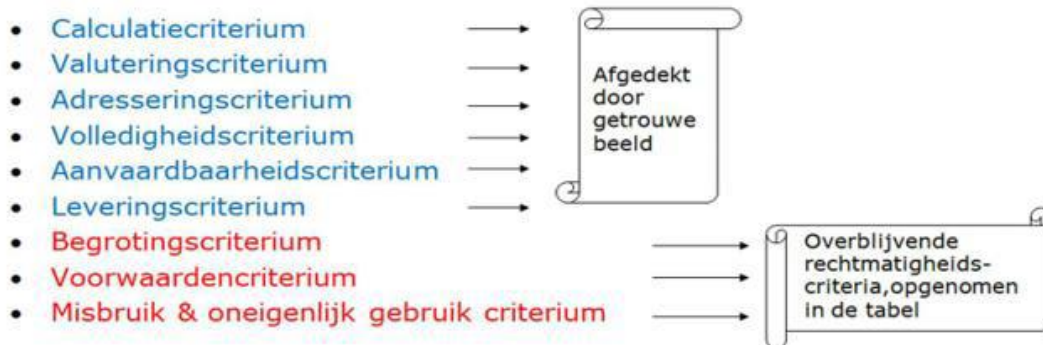
Het te hanteren normenkader is uitgewerkt in bijlage I. Dit normenkader wordt voor zover nodig jaarlijks geactualiseerd.

4. Reikwijdte van de accountantscontrole

Controle

Vanaf 2023 wordt het dagelijks bestuur verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverantwoording. Voor een toelichting op het begrip rechtmatigheid in relatie tot de (accountants) controle bij gemeenten en provincies wordt onder meer verwezen naar de het gewijzigde Besluit accountantscontrole decentrale overheid (Bado) van 17 april 2025, Notitie Rechtmatigheidsverantwoording 2020 (Bado) en de Kadernota Rechtmatigheid 2024 van het gewijzigde Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van 17 april 2025.

Er worden negen criteria van rechtmatigheid onderscheiden.



In de Verbijzonderde Interne Controles (VIC) van GBTwente worden alle negen criteria meegenomen. De rechtmatigheidsverantwoording gaat alleen over de laatste drie criteria (in rood): begrotingscriterium, voorwaardencriterium, misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium.

De overige zes criteria (in blauw) worden afgedekt door de toets van de accountant over getrouwheid en hoeven niet afzonderlijk te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheids-verantwoording, dit als een onderdeel van de jaarrekening. In de controleverklaring wordt geen afzonderlijk oordeel meer gegeven over het aspect van de rechtmatigheid. Het dagelijks bestuur 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 dagelijks bestuur 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 dagelijks bestuur opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten);
- de verenigbaarheid van het jaarverslag met de jaarrekening;

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 (Bado), de Kadernota Rechtmatigheid 2023 en de stellige uitspraken van de commissie BBV, bepalend voor de uit te voeren werkzaamheden.

Reikwijdte rechtmatigheidscontrole

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 het algemeen bestuur. De controle op rechtmatigheid is uitsluitend van toepassing voor zover deze directe financiële beheershandelingen (kunnen) betreffen. De commissie BBV heeft een standaardtekst opgesteld voor de rechtmatigheidsverantwoording. De standaardtekst wordt door GBTwente 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. Ook de constatering dat een post in de jaarrekening niet voldoet aan de uitgangspunten van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) hoeft niet opgenomen te worden in de rechtmatigheidsverantwoording.

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 en investeringskredieten, 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 het algemeen bestuur 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."

Het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur leggen in de financiële verordening vast op welke wijze wordt omgegaan met begrotingsonrechtmatigheden. Hieruit moet blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht door het algemeen bestuur. Zodra het algemeen bestuur de verantwoording en de jaarstukken vaststelt, wordt ook ingestemd met alle begrotingsonrechtmatigheden en hoeven geen aparte begrotingswijzigingen worden voorgelegd aan het algemeen bestuur.

Ook begrotingsonrechtmatigheden die binnen de beleidskaders van het algemeen bestuur passen, moeten in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijk fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar hoeven niet worden toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording.

Het misbruik en oneigenlijk gebruik 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"

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."

GBTwente dient effectieve maatregelen te nemen om misbruik en oneigenlijk gebruik (afgekort 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.

Het voorwaardencriterium

Besteding en inning van gelden door GBTwente zijn aan bepaalde voorwaarden verbonden, waarop door het dagelijks bestuur wordt getoetst. Deze voorwaarden liggen vast in wetten en regels van hogere overheden en de (eigen) verordeningen.

Bij het voorwaardencriterium wordt vooral gekeken of de financiële beheershandelingen binnen GBTwente 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 dagelijks bestuur in zijn controle van het voorwaardencriterium moet betrekken. Het voorwaardencriterium veroorzaakt in belangrijke mate de inspanningen die nodig zijn voor de rechtmatigheidscontrole. Door het aanbrengen van beperkingen in de toepassing van genoemde aspecten kunnen de te verrichten interne controle-inspanningen beperkt worden en is de kans op een niet-goedkeurende accountantsverklaring verkleind. Ten aanzien van de verordeningen worden uitsluitend financiële consequenties verbonden aan die bepalingen, die recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen betreffen. Oftewel voor de interne regelgeving vindt uitsluitend een toets plaats naar recht, hoogte en duur van financiële beheershandelingen.

Indien 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 het algemeen bestuur of hogere overheden vastgestelde regels en kaderstellende besluiten betreft. Met andere woorden: interne regels van dagelijks bestuur naar de ambtelijke organisatie en andere dan kaderstellende besluiten van het dagelijks bestuur vallen hier buiten.

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 dagelijks bestuur in de bedrijfsvoeringparagraaf in de jaarstukken aan welke regels het betreft.

Tenslotte is de Kadernota Rechtmatigheid 2023 van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van toepassing bij de controle. Deze commissie brengt zwaarwegende adviezen uit en doet stellige uitspraken. Afwijking daarvan is in beginsel niet mogelijk, tenzij er doorslaggevende argumenten zijn om af te wijken. Deze dienen dan door GBTwente te worden gedocumenteerd.

5. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties

De accountant hanteert bij de uitvoering van de controle bepaalde toleranties. 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. 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.

Goedkeuringstolerantie

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 door de gebruikers kan worden beïnvloed”

De goedkeuringstolerantie is bepalend voor de oordeelsvorming en bepaalt de strekking van de af te geven accountantsverklaring. In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstolerantie voorgeschreven.

Sinds de wijziging van het Bado 2025 geldt één goedkeuringstolerantie van maximaal 2% voor fouten en onduidelijkheden gezamenlijk.

Strekking accountantsverklaring			
Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Met beperking	Oordeelsonthouding/ Afkeurende verklaring
Afwijkingen in de jaarrekening en onzekerheden in de uitvoering van de controle	<= 2%	>2% - <=4%	> 4%

Verantwoordingsgrens

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

“De verantwoordingsgrens is een door het algemeen bestuur vastgesteld bedrag, waarboven het dagelijks bestuur de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moet opnemen in de rechtmatigheids-verantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 0% tot 2% van de totale lasten van GBTwente, exclusief de dotaties aan de reserves”

In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 2% van de totale lasten van de gemeenschappelijke regeling GBTwente, exclusief de dotaties aan de reserves.

Rapportagegrens

Het dagelijks bestuur is verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf Bedrijfsvoering indien de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt. Het dagelijks bestuur rapporteert derhalve alle bevindingen omtrent de financiële rechtmatigheid boven de afgesproken rapportagegrens in de paragraaf Bedrijfsvoering met een toelichting vanuit haar actieve informatie-verstrekking richting algemeen bestuur.

Het voorstel is om het algemeen bestuur deze rapportagegrens te laten bepalen op € 40.000. Dit past binnen de aanbevelingen die in de Kadernota Rechtmatigheid 2024 zijn gedaan. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter € 40.000 nader toegelicht. Daarbij mogen fouten en onduidelijkheden niet bij elkaar opgeteld worden.

Met een voorbeeld geïllustreerd betekent dit voor GBTwente:

Totale lasten exclusief dotaties aan reserves (Begroting 2025)	Verantwoordingsgrens t.b.v. rechtmatigheidsverantwoording van 2%:	Rapportagegrens waarboven onrechtmatigheden worden toegelicht in de paragraaf Bedrijfsvoering:
€ 16,4 miljoen	€ 329.000	€ 40.000

6. Rapportage

Dagelijks bestuur: rechtmatigheid

Het dagelijks bestuur stelt jaarlijks een rapportage op voor het algemeen bestuur in de vorm van de jaarstukken, bestaande uit een jaarverslag en een jaarrekening. Het dagelijks bestuur legt in de jaarrekening 2025 ook zelfstandig verantwoording af aan het algemeen bestuur over de rechtmatigheid. Naast het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording geeft het dagelijks bestuur in de paragraaf Bedrijfsvoering een aanvullende toelichting op de rechtmatigheid, over de kwaliteit van de interne beheersing en de eventuele leer- en verbeterpunten. Deze paragraaf is onderdeel van het jaarverslag en de accountant toetst deze dan ook anders dan de rechtmatigheids-verantwoording, namelijk op de getrouwheid van de toelichting.

Accountant: Interim-controle

In de tweede helft van het verslagjaar wordt door de accountant de interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van deze controle wordt na afronden van de interim-controle een managementletter uitgebracht aan het dagelijks bestuur.

Accountant: Verslag van bevindingen

Overeenkomstig de Gemeentewet wordt omtrent de controle van de jaarrekening een verslag van bevindingen uitgebracht aan het algemeen bestuur en in afschrift aan het dagelijks bestuur. In het verslag van bevindingen wordt gerapporteerd over de getrouwheid van de opzet en de uitvoering van het financiële beheer en of de beheersorganisatie, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording door het dagelijks bestuur.

Het verslag van bevindingen wordt conform planning van de P&C-cyclus opgeleverd. Indien wordt afgeweken van deze planning rapporteert de accountant hierover aan het algemeen bestuur, gehoord hebbende het dagelijks bestuur.

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 dagelijks bestuur. Deze controleverklaring is bestemd voor het algemeen bestuur, zodat deze de door het dagelijks bestuur opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

Accountant: Controleverklaring op de belastingopbrengsten

GBTwente verzoekt de accountant tevens per deelnemer een controleverklaring af te geven over de gerealiseerde belastingopbrengsten. De belastingopbrengsten zelf zitten in de jaarrekening van de deelnemende gemeenten en maken derhalve geen onderdeel uit van de jaarrekening van GBTwente.

7. Vaststellen door algemeen bestuur

Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Gemeentelijk Belastingkantoor Twente stelt op d.d. 2 juli 2025 het controleprotocol GBTwente 2025 inclusief de bijlage Normenkader 2025 vast.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
2. Doel van het controleprotocol 3
3. Het Normenkader 3
4. Reikwijdte van de accountantscontrole 4
5. Te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties 7
6. Rapportage 9
7. Vaststellen door algemeen bestuur 10

Bijlage Overzicht van relevante externe wetgeving en interne regelgeving (Normenkader) 11

Ondertekening

Secretaris

De heer J.A.G. Cloosterman

.....

Voorzitter

Mevrouw E. Zinkweg-Ankoné

.....

Bijlage Overzicht van relevante externe wetgeving en interne regelgeving met

financiële consequenties GBTwente (Normenkader 2025)

Onderwerp	Wetgeving	Regelgeving
algemeen	- Gemeentewet - Wet gemeenschappelijke regelingen - Algemene Wet bestuursrecht	Gemeenschappelijke regeling Gemeentelijk Belastingkantoor Twente
Begroting en verantwoording	- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) inclusief alle onderliggende notities (zoals de Kadernota Rechtmatigheid) - Wet financiering decentrale overheden (Fido)	- Financiële verordening 2025 ex. artikel 212 Gemeentewet - Controleverordening 2025 ex. artikel 213 Gemeentewet - Controleprotocol 2025 inclusief Normenkader 2025
Belastingen	- Gemeentewet - Wet BRP - Wet waardering Onroerende Zaken - Invorderingswet 1990 - Kostenwet invordering rijksbelastingen - Wetboek Burgerlijke rechtsvordering - Besluit proceskosten bestuursrecht - Faillissementswet - Kadasterwet - Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen - Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awt) - Wet op de Omzetbelasting - Wet op de Vennootschapsbelasting	- Gemeenschappelijke regeling - Contracten / DVO's met (deelnemende) gemeenten - Verordeningen deelnemende gemeenten - Leidraad Invorderingen GBTwente 2025 - Uitvoeringsregeling GBTwente 2020 - Incassoreglement GBTwente 2021 - Besluit bestuurlijke Boeten GBT 2016
Inkoop	- Europese wetgeving aanbestedingsrecht - Aanbestedingswet - Wet Markt en Overheid	- Gids Proportionaliteit - GIBIT - VNG model Algemene Inkoopvoorwaarden Levering en Diensten
Personen (lasten)	- Ambtenarenwet - Fiscale wetgeving - Sociale verzekeringswetten - CAO SGO (Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties) - Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)	- Aanvullende arbeidsvoorwaarden GBTwente (vanaf 1-10-2023) ter vervanging van Aanvullende arbeidsvoorwaarden Enschede) - Integriteitsbeleid incl. bijlagen
Financiën	- Wet financiering decentrale overheden - Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden schatkist-bankieren - Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) - Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO)	Dienstverleningsovereenkomst (DVO) gemeente Hengelo, afdeling financiën