

Controleprotocol 2023-2026

De raad van de gemeente Oisterwijk,

gelezen het voorstel van het college d.d. 12 december 2023,
afdeling Bedrijfsvoering
raadsvoorstel nr. ;

gelet op artikel 213 van de Gemeentewet, het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten,

besluit:

1. Het controleprotocol 2023-2026 vast te stellen;

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 rechtmatigheidsverantwoording 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 2023-2026.

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.

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. Volledigheids criterium
5. Aanvaardbaarheids criterium
6. Leverings criterium
7. Begrotings criterium
8. Voorwaarden criterium
9. Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

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

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

- Het begrotings criterium;
- 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 4.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief 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 toetst op de jaarrekening en de rechtmatigheidsverantwoording.

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 en verantwoordingsgrens

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.

De goedkeuringstolerantie wordt berekend als een percentage van de totale lasten van de gemeente inclusief de dotaties in 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) moeten opnemen in de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordingsgrens valt binnen de bandbreedte van 1% 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 gemeenteraad heeft, bij de vaststelling van Raadsbesluit 13 april 2023, besloten om deze verantwoordingsgrens vast te stellen op 2%.

Goedkeuringstolerantie, Verantwoordingsgrens			vanaf 2023
Getrouwheid accountant	Fouten		max 1%
	Onzekerheden		max 3%
Rechtmatigheid 2023 College	Fouten en Onduidelijkheden *)		2%

4. Reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole

4.1 Algemeen

De rechtmatigheidsverantwoording is in de basis een schriftelijke verklaring die het college vanaf begrotingsjaar 2023 afgeeft bij de jaarrekening. Middels de rechtmatigheidsverantwoording verklaart het college dat zij rechtmatig heeft gehandeld. Dit rechtmatig handelen bestaat uit drie deelaspecten:

- Het voorwaarden criterium: alle financiële beheerhandelingen zijn verricht in overeenstemming met wet- en regelgeving.
- Het begrotingscriterium: Alle lasten in het begrotingsjaar vallen binnen de begroting (incl. wijzigingen) zoals door de gemeenteraad is goedgekeurd. Eventuele begrotingsoverschrijdingen zijn niet verwijtbaar aan het college, bijvoorbeeld omdat ze niet voorzienbaar waren.
- Het misbruik & oneigenlijk gebruik criterium: het college heeft voldoende waarborgen genomen om te voorkomen dat als gevolg van misbruik of oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen zijn verleend of een te laag dan wel geen bedrag aan heffingen aan de gemeente is betaald.

Deze criteria blijven ongewijzigd, maar het is met ingang van begrotingsjaar 2023 dan niet meer de accountant die een oordeel geeft over de naleving hiervan, maar het college zelf. Dit zal in de vorm van een standaardtekst zijn, die een onderdeel vormt van de jaarrekening.

In deze rechtmatigheidsverantwoording neemt het college ook de afwijkingen op die gemeld moeten worden. Afwijkingen op de rechtmatigheid bestaan uit:

- Fouten. Dit zijn posten die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen.
- Onduidelijkheden. Over een post is wel voldoende informatie bekend, maar het gaat over de interpretatie hiervan.

Naast het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording zal het college in de paragraaf Bedrijfsvoering een toelichting opnemen voor de raad over de kwaliteit van de interne beheersing en de leer- en verbeterpunten. Dit biedt een goede basis voor het gesprek dat de raad en het college over het verantwoorden over rechtmatigheid kunnen hebben (zie hoofdstuk 5). Nadere duiding van de rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen in hoofdstuk 3 van de financiële verordening.

4.2 De accountant blijft controleren

De rechtmatigheidsverantwoording bevat beweringen dat transacties en (financiële) beheers handelingen 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 immers haar controlerende rol niet goed invullen als de betrouwbaarheid van de rechtmatigheidsverantwoording niet is gecontroleerd.

5. Paragraaf bedrijfsvoering

Het college legt via het verplichte model verantwoording af in de jaarrekening. In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt een nadere toelichting gegeven van onderwerpen die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. In deze paragraaf wordt toegelicht:

- de visie op rechtmatigheid;
- de visie op de ontwikkeling en kwaliteit van bedrijfsvoering;
- wordt verplicht een nadere toelichting gegeven op afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn:
 - de tussentijdse communicatie met de raad;
 - de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen.

Rapporteringsgrens

In de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) boven de rapporteringsgrens nader toegelicht. Hierbij wordt van de opgenomen afwijkingen toegelicht wat de oorzaak is en welke verbetermaatregelen getroffen worden om deze in de toekomst te voorkomen.

Wanneer de rapporteringsgrens gelijk is aan de verantwoordingsgrens worden in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag alleen die afwijkingen toegelicht, die ook in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen. Dit vinden wij onwenselijk. Om de raad de gelegenheid te geven om een goed gesprek te kunnen voeren met het college, is het belangrijk dat de raad op de hoogte is van de bevindingen uit de interne controle. Om die reden wordt voorgesteld om een lager bedrag vast te stellen voor de rapporteringsgrens. Het college stelt de raad voor om de rapporteringsgrens vast te stellen op € 50.000. Dit bedrag komt ongeveer overeen met het bedrag dat de accountant hanteert voor het verslag van bevindingen.

In de paragraaf Bedrijfsvoering kan daarnaast verder ingegaan worden op onderwerpen die de raad specifiek nader terug wil zien, zonder dat dit de interne controle zelf beïnvloedt.

Notitie rechtmatigheidsverantwoording

Het college dient een goede onderbouwing op te stellen voor de rechtmatigheidsverantwoording. Hierbij zal zij steunen op interne processen en beheersing en het plan van aanpak rechtmatigheidsverantwoording. Door het omarmen van procesmanagement tezamen met het jaarlijks opgestelde Intern Beheersplan (IBP) heeft de gemeente hier al op geanticipeerd.

5 Tenslotte

Dit controleprotocol is geldend voor de verslagjaren 2023 tot en met 2026 en treedt in werking per 1 januari 2023.

Het Controleprotocol 2022 van gemeente Oisterwijk wordt ingetrokken per 1 januari 2023.

2. Het normenkader 2023 vast te stellen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Oisterwijk op 01 februari 2024

*de griffier,
Daniëlle Robijns*

*de voorzitter,
Hans Janssen*