

Controleprotocol 2023 en verder

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Doelstelling	3
1.2 Wettelijk kader	3
1.3 Procedure	3
2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)	3
3 Te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties	4
3.1 Algemeen	4
3.2 Goedkeuringstoleranties	5
3.3 Verantwoordingsgrens	5
3.4 Rapportagegrens	5
4 Begrip rechtmatigheid en de aanvullende te controleren rechtmatigheidscriteria	6
4.1 Begrotingscriterium	6
4.2 Voorwaardencriterium	6
4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik	7
4.4 Controle van de rechtmatigheidsverantwoording door de accountant	8
5 Rapportering accountant	8

1 Inleiding

1.1 Doelstelling

Dit 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 programmarekeningen. De belangrijkste zaken die in het protocol worden vastgelegd zijn de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties en de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole.

1.2 Wettelijk kader

De Gemeentewet (GW), artikel 213, schrijft voor dat de raad één of meer accountants aanwijst als bedoeld in artikel 393 eerste lid Boek 2 Burgerlijk Wetboek voor de controle van de in artikel 197 GW bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een controleverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.

In het kader van de opdrachtverstrekking aan de accountant kan de raad nadere aanwijzingen geven voor te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties. Tevens zal in de opdrachtverstrekking duidelijk aangegeven moeten worden welke wet- en regelgeving in het kader van het financieel beheer onderwerp van rechtmatigheidscontrole zal zijn.

De raad stelt de Controleverordening gemeente Wierden 2024 vast. In het controleprotocol stelt de raad nadere aanwijzingen vast die specifiek van toepassing zijn voor de controlejaren vanaf 2023.

1.3 Procedure

Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings)overleg plaats tussen de accountant en (een vertegenwoordiger uit) de raad, (een vertegenwoordiger van) de rekenkamer(functie), de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, het hoofd financiële zaken/ de financieel controller en de comptabele (zie bijlage 1). De accountant bespreekt vooraf aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen in het afstemmingsoverleg. De resultaten uit de tussentijdse controle worden ook in het afstemmingsoverleg besproken.

2 Algemene uitgangspunten voor de controle (getrouwheid én rechtmatigheid)

Zoals in artikel 213 GW 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 zijn burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor het afgeven van 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 gemeentelijke verordeningen".

In het kader van de rechtmatigheidscontrole worden negen rechtmatigheidscriteria onderkend:

1. Calculatiecriterium
2. Valueringscriterium
3. Adresseringscriterium
4. Volledigheids criterium
5. Aanvaardbaarheids criterium
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 7 tot en met 9 worden afgedekt door de verantwoording van burgemeester en wethouders.

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, bij 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 de laatste 3 criteria: het begrotingscriterium, het voorwaardencriterium en het misbruik en oneigenlijk

gebruik criterium (ook wel M&O-criterium). Deze rechtmatigheidsverantwoording dient door burgemeester en wethouders te worden afgegeven. De toelichting hierover wordt nader uiteengezet in hoofdstuk vier.

De accountant stelt de getrouwheid van de jaarrekening vast, inclusief de rechtmatigheidsverantwoording als een onderdeel van de jaarrekening. Burgemeester en wethouders nemen 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.

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 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;
- 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 goedkeurings- en rapporteringstoleranties

3.1 Algemeen

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.

3.2 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 wordt beïnvloed. De goedkeuringstolerantie is de basis voor de strekking van de af te geven controleverklaring.

In het Besluit accountantscontrole Decentrale Overheden zijn minimumeisen voor de in de controle te hanteren goedkeuringstoleranties voorgeschreven. Gemeenteraden mogen de goedkeuringstoleranties scherper vaststellen dan deze minimumeisen. Dit moet dan wel worden toegelicht in de controleverklaring. Omdat de minimumeisen aangepast kunnen worden, zijn ze niet opgenomen in dit protocol. Gemeente Wierden sluit aan bij de minimumeisen.

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

3.3 Verantwoordingsgrens

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

‘De verantwoordingsgrens is een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, waarboven burgemeester en wethouders de afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) moeten 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 worden.

Met het vaststellen van de Financiële Verordening 2024 heeft de raad besloten om deze verantwoordingsgrens te laten aansluiten bij het percentage dat de accountant in zijn controle hanteert.

3.4 Rapportagegrens

Burgemeester en wethouders zijn verplicht om onrechtmatigheden toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering als de geconstateerde onrechtmatigheid de verantwoordingsgrens overschrijdt. Burgemeester en wethouders hechten waarde aan het gesprek over de bevindingen uit de rechtmatigheidscontroles. Daarom beperken burgemeester en wethouders zich niet alleen tot het geven van een toelichting bij het overschrijden van de verantwoordingsgrens. Om tegemoet te komen aan de behoefte om inzicht vanuit de gemeenteraad, rapporteren burgemeester en wethouders daarom alle bevindingen over de financiële rechtmatigheid boven de rapportagegrens in de paragraaf bedrijfsvoering met een toelichting richting de gemeenteraad.

De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van de Financiële Verordening 2024 besloten om de rapportagegrens vast te stellen op € 100.000,-.

4 Begrip rechtmatigheid en de aanvullende te controleren rechtmatigheidscriteria

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 & Oneigenlijk gebruik criterium.

Voorgaande criteria komen expliciet tot uitdrukking in de rechtmatigheids-verantwoording. Rechtmatigheidscriteria die ook de getrouwheid raken zijn geen onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. De drie criteria zijn hieronder nader uitgewerkt:

4.1 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 beheershandelingen dienen te passen binnen de begroting, waarbij het juiste programma, de toereikendheid van het begrotingsbedrag, alsmede het begrotingsjaar van belang zijn.’

Onderdeel van de rechtmatigheidsonderbouwing 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.

4.2 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 burgemeester en wethouders in hun controle van het voorwaardencriterium betrekken.

De gestelde voorwaarden hebben in het algemeen betrekking op:

- Recht, voorwaarden waaronder het in aanmerking komen voor een recht dan wel een verplichting bestaat op een recht. Heeft bijvoorbeeld iemand die een betaling van de gemeente ontvangt recht op deze betaling op grond van de regelgeving?

- Hoogte, de hoogte van het recht dan wel de verplichting op een recht. Is bijvoorbeeld het door de gemeente betaalde bedrag wel juist berekend? Zijn de juiste formules, tarieven en andere aspecten die de hoogte van het te betalen bedrag bepalen wel juist toegepast?
- Duur, de termijnen van de verstrekking, toekenning of werkingsperiode van het recht dan wel de verplichting op een recht. Is wel voldaan aan de in regelgeving opgenomen termijnen van betaling, verstrekking, toekenning en werkingsperiode?
- De bevoegdheden;
- Het voeren van een administratie;
- Het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken;
- Aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d.

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 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 burgemeester en wethouders naar ambtelijke organisatie en niet-kaderstellende besluiten van burgemeester en wethouders 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 geven burgemeester en wethouders 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.

4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik

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 bij een 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 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.

4.4 Controle van de rechtmatigheidsverantwoording door de accountant

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 burgemeester en wethouders 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 overeenkomst met de feiten.

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

5 Rapportering accountant

Tijdens en na afronding van de controlewerkzaamheden rapporteert de accountant hierna in het kort weergegeven als volgt:

Interim-controle

In de tweede helft van het jaar wordt door de accountant een zogenaamde interim-controle uitgevoerd. Over de uitkomsten van die tussentijdse controle wordt een managementletter uitgebracht. Deze managementletter is gericht aan het college van B & W. Een afschrift van de managementletter wordt ter beschikking gesteld aan de raad.

Verslag van bevindingen

In overeenstemming met de Gemeentewet wordt over de controle een verslag van bevindingen uitgebracht aan de raad en in afschrift aan het college. 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.

Controleverklaring

In de controleverklaring wordt op een gestandaardiseerde wijze, zoals wettelijk voorgeschreven, de uitkomst van de accountantscontrole weergegeven, zowel ten aanzien van de getrouwheid als de rechtmatigheid. Deze controleverklaring is bestemd voor de raad, zodat deze de door het college opgestelde jaarrekening kan vaststellen.

In bijlage 2 worden de rapportagemomenten nader vastgelegd.

Bijlagen:

1. Communicatie en periodiek overleg
2. Rapportage

Bijlage 1: Communicatie en periodiek overleg

Onderstaand is de overlegstructuur in een communicatiematrix vastgelegd. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft het de voorkeur zoveel mogelijk gesprekken te combineren. In het kader van het bestuurlijk overleg en de rapportage kunnen de volgende contacten tussen de accountant en het bestuur en management als regel van toepassing zijn.

	Aantal per jaar	Toelichting
Auditcommissie	Minimaal twee keer	De raad is opdrachtgever van de accountant. De auditcommissie is het aanspreekpunt voor de accountant voor de opdrachtformulering. In de auditcommissie zal een overleg plaatsvinden om te komen tot een afstemming inzake de eventuele nadere invulling van de controleopdracht. Eventuele tussentijdse belangrijke bijstellingen van de controle zullen tussentijds worden teruggekoppeld in het overleg van de auditcommissie. Daarnaast zullen de bevindingen van de interim-controle en eindejaarscontrole worden besproken in de auditcommissie.
Gemeentesecretaris, wethouder financiën en financieel controller	Periodiek	De gemeentesecretaris, wethouder financiën en financieel controller zijn voor de accountant belangrijke gesprekspartners binnen de gemeentelijke organisatie. Bijeenkomsten: de bespreking van de bevindingen van interim-controle en de eindejaarscontrole.
Afdelingen	P.M.	Binnen de afdelingen zal, in het kader van onze controle, nader overleg van toepassing kunnen zijn met de afdelingsmanagers en verantwoordelijken voor de relevante primaire processen.
College en raad	Op uitnodiging	Op verzoek zal de accountant verschijnen in de vergaderingen van college en desbetreffende raadscommissie.

Bijlage 2: Rapportage

De volgende standaard rapportagemomenten worden onderkend:

Rapportage	Tijdstip	Inhoud	Gericht aan
Management-letter (verslag van bevindingen van de interim-controle)	Na afronding van de interim-controle.	Mogelijke risico's, verbeter- en aandachtspunten betreffende de processen en procedures (beheersingsstructuur), beheersing specifieke subsidiestromen evenals overige van belang zijnde onderwerpen.	College (en afschrift aan de raad)
Verslag van bevindingen	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Wettelijk: De vraag of inrichting van het financieel beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken. Daarnaast resterende fouten, onzekerheden of verbeteringen op het gebied van verslaglegging rekening houdend met afgesproken rapporteringstoleranties.	Raad (en afschrift aan het college)
Controle-verklaring	Na afronding van de controle van de jaarrekening.	Het oordeel van de accountant over de mate waarin de jaarrekening een getrouw beeld geeft in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid.	Raad